UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

UN PRINCIPE NOUVEAU DE LÉGISLATION DU TRAVAIL

L'IDÉE DE RÉGLEMENTATION MIXTE DANS LA LOI DU 23 AVRIL 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 28 Juin 1920, à 15 heures

PAR MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE

licencié ès-lettres,

docteur ès-sciences politiques et économiques

Membres du Jury { M. Ch. TURGEON, professeur, doyen,
M. GRANDMOULIN, professeur,
M. Olivier MARTIN, professeur.

RENNES

IMP. DE LA « PRESSE DE BRETAGNE »

1920

UNIVERSITÉ DE RENNES -- FACULTÉ DE DROIT

UN PRINCIPE NOUVEAU
DE LÉGISLATION DU TRAVAIL

L'IDÉE
DE
RÉGLEMENTATION MIXTE
DANS LA LOI DU 23 AVRIL 1919

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES JURIDIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le 28 Juin 1920, à 15 heures

PAR MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE

licencié ès-lettres,

docteur ès-sciences politiques et économiques

Membres du Jury
- M. Ch. TURGEON, professeur, doyen,
- M. GRANDMOULIN, professeur,
- M. Olivier MARTIN, professeur.

UN PRINCIPE NOUVEAU
DE RÉGLEMENTATION DU TRAVAIL

L'IDÉE
DE
RÉGLEMENTATION MIXTE
DANS LA LOI DU 23 AVRIL 1919

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

(Pour la partie historique, se reporter aux bibliographies très complètes des ouvrages cités ci-dessous de MM. Maurice Noël et Charles Rist).

CH. BENOIST. — *La Crise de l'Etat moderne. L'organisation du travail.* — Paris 1905.

EST. BOILEAU. — *Le Livre des Métiers* (dans l'*Histoire générale de Paris*).

E. BOYER. — *Des Résultats de la loi du 2 novembre 1892.* (Thèse, Montpellier 1901).

BRENTANO. — *Les Rapports entre le salaire, la durée du travail et sa productivité.* (Revue Ec. pol. 1893, p. 273).

BULLETIN DU MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA PREVOYANCE SOCIALE.

CAVAILLÉ. — *La Journée de 8 heures. — La Loi du 23 Avril 1919.* (Paris 1920).

H. CREPIN. — *La Convention collective de Travail. La loi du 25 mars 1919.* (Thèse, Paris 1919).

DESPLANQUE. — *Le Problème de la réduction de la durée du travail devant le Parlement français.* (Paris 1919).

R. DETURMENY. — *La Réforme de la loi du 21 mars 1884 devant le Parlement.* (Thèse, Paris 1920).

L'ECONOMISTE FRANÇAIS. — *Passim* (notamment n°s du 12 avril et du 7 juin 1919).

GRUNEBAUM-BALLIN. — *La Participation des Organisations professionnelles à l'exercice du pouvoir législatif.* (Rev. Pol. et Parlem., 10 janvier 1920).

HAUSER. — *Les Ouvriers du temps passé.* (Paris 1899).

P. JACQUIER. — *La Limitation légale de la journée de travail en France.* (Thèse, Paris 1902).

R. JAY. — *La Limitation légale de la durée du travail dans l'industrie française.* (Rapport au Congrès international pour la production légale des travailleurs). — *La Protection légale des travailleurs.* (Paris 1910). — *L'Organisation du travail par les syndicats professionnels.* (*Rev. Econ. pol.* 1901, p. 270). — *La Semaine anglaise dans l'industrie du vêtement.* (Paris 1917) et de nombreux articles cités avec références.

JOURNAL DES ECONOMISTES. — *Passim.*

JOURNAL OFFICIEL. — *Passim* (voir références aux citations).

J. GODART. — *Rapport à la Chambre sur la loi de 8 heures.* (Doc. parl. n° 5980).

DE LESPINASSE. — *Les Métiers et Corporations de la ville de Paris.* (Paris 1886).

E. LEVASSEUR. — *Histoire des classes ouvrières en France avant 1789.* (Paris 1900-1901). — *Histoire des classes ouvrières de 1789 à 1870.* (Paris 1908).

MORISSEAUX. — *La Législation du Travail.* (Bruxelles 1895).

M. NOËL. — *La Limitation des heures de travail.* (Thèse, Caen 1907).

OURMET. — *Le Contrôle de la durée du travail.* (Thèse, Paris 1910).

G. PIROU. — *Intervention légale et contrat collectif de travail.* (*Rev. Ec. pol.* 1913, pp. 733 et suiv.).

REVUE D'ECONOMIE POLITIQUE. — *Passim.*

NOUVELLE REVUE. — N° du 1er juillet 1919.

CH. RIST. — *La Réglementation légale de la journée de travail de l'ouvrier adulte en France.* (Thèse, Paris 1898).

DE SEILHAC. — *Les Congrès ouvriers* (2 Séries 1876-1879 et 1897-1908).

J. SCHOENHOF. — *The economy of high wages.* (London and New-York 1892).

P. STRAUSS. — *Rapport au Sénat sur la loi de 8 heures.* (*Doc. parl.* n° 210).

THOMAS. — *De la Réglementation du travail des enfants employés dans l'industrie.* (Thèse, Caen 1900).

TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA LOI DU 23 AVRIL 1919 SUR LA JOURNEE DE 8 HEURES. — (*Edités par le Ministère du Travail*). (Paris 1920).

G. WEILL. — *Histoire du mouvement social en France.* (Paris 1911).

AVANT-PROPOS

Dans l'immense bouleversement créé par la Grande Guerre, il est bien peu d'institutions qui aient échappé à une crise plus ou moins grave. Organisation politique et sociale, méthodes économiques, diplomatie et relations internationales, tout a été atteint par le cataclysme, tout a été modifié et remis en cause. Mais il semble que les questions économiques aient gagné une actualité plus intense dans l'instabilité générale de toutes choses. Elles sont entrées officiellement dans le domaine des tractations diplomatiques et une large place leur a été réservée dans le Traité de Versailles. Peut-être le nouvel aspect international qu'elles ont ainsi revêtu a-t-il trop détourné l'attention de notre législation ouvrière intérieure. Cette partie de notre droit a pourtant subi pendant la guerre et du fait de la guerre des modifications d'une importance telle que nous croyons avoir le droit de dire qu'elles ouvrent une période nouvelle dans le domaine de la réglementation du travail. Fait bizarre et qui ne saurait s'expliquer que par l'urgence et le poids de préoccupations d'un autre ordre, cette évolution que l'on pourrait nommer une révolution, a passé presque complètement inaperçue. La littérature sur la loi de huit heures elle-même est extrêmement abondante, mais on compte, on recherche même les auteurs qui, à côté de la réforme réalisée dans la journée de travail, ont consenti à accorder l'attention qu'elle mérite à l'inno-

vation beaucoup plus compréhensive et susceptible de répercussions juridiques, économiques et sociales infiniment plus profondes, qui a été réalisée en même temps par les lois du 23 avril et du 2 août 1919. Cependant cette innovation n'était point un fait de génération spontanée. Elle était depuis de nombreuses années réclamée en termes plus ou moins précis par les écrivains qui se sont attachés à l'étude des questions de réglementation du travail. Et même, l'un des spécialistes les plus justement appréciés de la législation ouvrière. M. Raoul Jay, professeur à la Faculté de Droit de Paris, avait, dans un article datant d'un quart de siècle (1) et qui constitue une anticipation d'une exactitude et d'une profondeur de vues remarquables, indiqué non seulement la réforme à réaliser, mais encore la voie à suivre. Pour mettre sur pied une législation protectrice du travail véritablement viable, véritablement adéquate à la situation des intéressés, disait-il en substance, il est indispensable de faire appel à la collaboration des associations professionnelles et les syndicats « seraient en mesure de préparer avec plus de compétence que personne les règlements d'administration publique nécessaires à l'application des lois... » (2).

C'est précisément cette innovation qui a été réalisée par les lois des 23 avril et 2 août 1919, sans que nul ait paru songer à rendre à son précurseur la justice qui lui était due. Puisque la question semble négligée par de plus qualifiés, nous voudrions, dans cette étude, essayer d'indiquer les conditions dans lesquelles s'est effectuée la réforme et qui ont largement influé sur sa portée pratique, la procédure imaginée pour l'application des nouvelles lois protectrices du travail et les conséquences juridiques, économiques et sociales du principe qui vient ainsi de faire son entrée dans notre législation ouvrière.

L'intérêt de cette étude est très puissant et très large. Nul esprit averti ne saurait en effet attribuer à l'initiative de la loi du 23 avril l'unique et restreinte importance de l'établis-

(1) **L'organisation du travail par les Syndicats professionnels.** Revue d'Economie Politique, 1894, pp. 299, seq.

(2) **Id. ibid.**

sement d'un mode nouveau de procédure. C'est un élément inconnu jusqu'ici dans le Code du Travail qui vient d'y surgir avec quelque brusquerie, peut-être même un peu à l'insu de ses propres introducteurs et les conséquences s'en développeront, pour peu que les circonstances les favorisent et que le pouvoir consente à apporter au développement de son œuvre la vigilance et les modifications nécessaires, avec une force de logique qui risque, selon nous, de dépasser les intentions du législateur.

Ce qui permet de prévoir l'extension du principe nouveau, ce qui nous fait croire que nous le verrons sans trop tarder déborder du domaine de la limitation des heures de travail dans lequ il est aujourd'hui cantonné, sur les autres terrains ressortissant de la législation ouvrière, c'est que sa consécration législative paraît en plein accord avec le mouvement de l'actuelle évolution dans le monde du travail. A l'inverse de beaucoup d'autres innovations qu'il serait facile de relever dans les lois réglementant les questions ouvrières, il constitue bien moins une tentative d'expérience qu'une reconnaissance et une consécration des faits. Le développement considérable du syndicalisme pendant la guerre (1), la leçon donnée par les événements au sujet de la puissance et de la nécessité des associations de tout genre ont tout à la fois créé une ambiance favorable au large développement de l'idée de collaboration des groupements économiques et autres avec le législateur dans l'élaboration de la réglementation qui les intéresse, et modifié certaines tendances antérieures de ce même législateur, jusqu'ici assez en défiance contre l'utilité réelle et surtout contre le concours des associations syndicales.

Dans l'état d'agitation, d'instabilité, de demi-chaos où se

(1) Les données statistiques précises font encore défaut sur cette question. On n'a que des chiffres fragmentaires. Certaines corporations ont subi une diminution momentanée d'effectifs par suite de la mobilisation. Mais, dans l'ensemble, le mouvement inverse est très caractérisé. Notons en particulier les cheminots qui, en 1918, arrivaient à grouper 150.000 membres. La Fédération des Métaux, plus remarquable encore, passe de 7.501 membres et 65 syndicats en 1912, à 204.280 adhérents groupés dans 210 syndicats pour le premier semestre 1918. Cf. Roger Picard. **Les Congrès ouvriers français en juillet** 1918. (Rev. Econ. pol. 1918, p. 394).

débat aujourd'hui le monde du travail à la recherche d'une position d'équilibre, il apparaît singulièrement difficile de déterminer la voie dans laquelle il doit s'engager. Raison de plus, puisqu'il faut vivre et prospérer, de rechercher le fil d'Ariane qui permettra d'avancer avec le minimum de périls. Mais il importe, à cet égard, de ne point oublier le vieil adage qui dit que la nature ne procède point par bonds : « *Natura non facit saltus* ». Ne dissocions point les forces de tradition et celles de progrès; les unes et les autres sont également nécessaires au développement de l'humanité. Aussi croyons-nous indispensable, pour apprécier clairement la valeur du principe nouveau, pour déterminer la direction qu'il peut imprimer au mouvement d'organisation économique par les associations professionnelles, de le rattacher à ses antécédents historiques. Car il serait inexact de voir dans le système créé par la loi du 23 avril une construction absolument neuve. Nous apprécions plutôt, quant à nous, l'initiative du législateur de 1919 comme une tentative — consciente ou non — de transaction entre un régime assez jeune et un régime très vieux de réglementation du travail. Avant d'entrer dans l'analyse de ce compromis, nous devons donc, en logique, en étudier les éléments. Mais, si le point de vue auquel nous nous plaçons est nouveau, nous devrons utiliser pour l'appuyer, des idées déjà connues par de nombreux ouvrages sur les divers statuts de notre organisation économique antérieure. Cela nous permettra de nous borner à un exposé schématique, avec la seule préoccupation de dégager de l'évolution de la réglementation du travail en France, les linéaments essentiels et la philosophie générale des systèmes que, parfois, les diverses époques appliquèrent sans avoir elles-mêmes une claire conscience des tendances auxquelles elles obéissaient (1).

(1) Nous tenons à exprimer ici notre gratitude à M. Picquenard, sous-directeur du Travail, et à ses collaborateurs qui, sur la bienveillante intervention de notre maître, M. Rist, ont bien voulu mettre à notre disposition le texte, non encore publié, des procès-verbaux de la Commission interministérielle des Traités internationaux du Travail et de nombreuses conventions collectives, également inédites, entre groupements patronaux et ouvriers. Nous y avons puisé la partie la plus intéressante de notre documentation.

INTRODUCTION

Évolution historique des systèmes de règlementation du travail

SECTION I

LA RÉGLEMENTATION AUTONOME

Comme l'a très justement remarqué M. Rist (1) l'industrie du Moyen-Age présente bien plutôt un caractère local qu'une importance véritablement nationale. C'est dans cette constatation qu'il faut chercher à la fois la cause du système primitif de la réglementation du travail et les motifs des modifications qu'il dut postérieurement subir pour suivre l'évolution qui amenait la production industrielle au rang des facteurs essentiels de la prospérité et de la vie même du pays.

Jusqu'à la Révolution, le principe du régime de réglementation du travail demeure identique : c'est celui de l'autonomie corporative. Mais il ne reste pas pur jusqu'au bout,

(1) Dans son ouvrage : « **La réglementation légale de la journée de travail de l'ouvrier adulte en France** », p. 2, seq.

loin de là. Et son histoire peut se diviser en deux périodes assez tranchées, selon que l'Etat respecte plus complètement la liberté des métiers ou bien au contraire s'immisce de propos délibéré dans le domaine de la production.

1. *Première période.* — Pendant un laps de temps qui va *grosso modo* du XIII^e^ au XVI^e^ siècle, on voit les communautés de métiers arrêter elles-mêmes les règles de fabrication, le temps du travail et toutes les autres questions d'organisation ouvrière. Leur indépendance est particulièrement étendue dans les villes de commune. Dans les villes royales ou seigneuriales l'autonomie professionnelle reconnaît la supériorité théorique de l'agent du pouvoir (1). Mais en fait la liberté corporative n'en reçoit guère d'atteinte. Dans l'un comme dans l'autre cas, on peut dire qu'au XIII^e^ siècle et dans la première moitié du XIV^e^, la communauté de métiers, dans la sphère des intérêts professionnels, constitue un petit Etat, vivant d'une vie personnelle, très intense, dans le cadre et sous l'autorité de l'Etat politique dont il est membre, et disposant des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Elle exerce le premier par son *Conseil*, contrôlé par l'*Assemblée* de la corporation; le second par ses agents chargés de la police de l'industrie, de la surveillance de l'apprentissage, par ses magistrats spéciaux, gardes jurés et syndics, qui constatent les infractions aux règlements, par le libre recrutements des compagnons et des maîtres; le troisième enfin, par ses tribunaux particuliers, qui connaissent de toutes contestations entre ses membres et entre ceux-ci et les consommateurs, et de toutes contraventions aux Statuts qu'elle a édictés (2).

Il ne faudrait pas se méprendre à cet égard sur la véritable portée de l'œuvre fameuse du prévot de Paris, Estienne Boileau, dans son *Livre des Mestiers*. On y voit souvent une codification des règlements de notre industrie médiévale.

(1) Cf. Morisseaux. **La Législation du Travail**, p. 27.

(2) Cf. Morisseaux, **op. cit.**, p. 91. — Martin Saint-Léon. **Histoire des corporations de métiers**, passim.

Cette vue n'est exacte que si l'on attache au mot de codification un sens différent de sa signification actuelle. Le Livre des Métiers ne constitue nullement un acte d'autorité de la puissance publique, imposant aux communautés une réglementation de leur labeur. C'est même exactement le contraire. En 1260, Est. Boileau s'est borné à recueillir des statuts professionnels sans aucune intention de les fixer sous une forme définitive. Bien loin de là, ils demeurent perpétuellement révisables et les nombreuses corrections apportées aux textes des Livres Rouges du Chatelet prouvent que les intéressés usèrent largement de cette faculté. D'autre part, et surtout, ces règlements sont d'ordre consensuel interne : ils émanent de l'accord conclu au sein de la corporation et entre ses membres. En les enregistrant, le prévot ne leur donnait pas force légale, puisque leur autorité était bien antérieure; à peine peut-on dire qu'il les consacrait. Cette formalité, d'ailleurs facultative, n'en avait pas moins des avantages sérieux et l'on comprend que la grande majorité des communautés en ait profité : elle offrait aux compagnons et aux maîtres la garantie d'un texte officiel en cas de difficultés intérieures; elle leur permettait aussi, dans l'éventualité très fréquente de contestations inter-professionnelles, de connaître aisément les statuts des communautés corporatives qui s'anastomosaient avec la leur dans la société industrielle médiévale. Mais il faut bien reconnaître que l'Etat en profita de son côté; il y puisa des moyens pratiques d'information sur l'organisation économique du pays, qui facilitèrent ses interventions postérieures. Pendant longtemps d'ailleurs, son action, très discrète, sut se borner à l'exercice des droits régaliens de surveillance et de haute police allant parfois jusqu'à l'arbitrage. Il ne sort pas de ce rôle modeste qu'il s'est attribué en vertu d'une nécessité sociale évidente. Lorsqu'il intervient, c'est en conformité des règlements corporatifs et dans le but de les faire respecter. On peut citer, par exemple, les ordonnances de Philippe VI (18 mars 1330) et de Charles VI (juillet 1383)(1) parmi les plus célèbres de celles qui portent

(1) Isambert. Rec. gén. des anciennes lois françaises, IV, 583 et VI, 580.

réglementation du travail. L'une et l'autre se bornent à fixer la durée de la journée « de l'eure de soulail levant duques à l'eure de soulail couchant ». Mais cette prescription n'est que la répétition de celles insérées dans presque tous les statuts de métiers, sous les formes les plus variées et quelquefois les plus pittoresques (1). Un arrêt de 1377 du prévôt de Paris, rendu sur la réclamation des valets de foulons se réfère également à la réglementation antérieure (2). L'ordonnance de 1395, attribuée à Jean de Folleville n'innove pas davantage (3) et jusqu'en 1567 nous retrouvons des termes identiques.

Ce fut dans le même esprit que certaines ordonnances royales prescrivent l'établissement d'une cloche qui donnera le signal du commencement et de la fin du travail. Le pouvoir prend cette mesure « pour obvier aux fréquentes contesta-« tions qui s'élevaient au sujet des heures de travail » (4). Mais il ne fixe point de lui-même ces heures de travail, considérant sans nul doute que c'est là un domaine réservé à l'exclusive compétence des intéressés et qui lui demeure interdit.

Il serait aussi facile que superflu de multiplier les citations analogues. Bornons-nous pour résumer en quelques lignes la physionomie de cette époque, à reproduire, en la faisant nôtre, la conclusion de M. de Lespinasse : « Les actes de cette période du XIII^e^ au XVI^e^ siècle démontrent l'initiative des ouvriers (5) et le désintéressement de l'administration qui paraît toujours rester dans son rôle purement conciliateur » (6).

(1) Cf. notamment, **Livre des Métiers,** Titres XX, XLII, L, etc., et Fagniez. **Documents** XIV^e^ s., n° 26.

(2) Levasseur. **Histoire des cl. ouvr.** I, 320.

(3) De Lespinasse. **Les Métiers et corpor. de la Ville de Paris.** I. 52.

(4) Levasseur, **op. cit.,** p. 621.

(5) Il serait plus exact de dire : des membres des communautés de métiers, car le terme d'ouvriers peut être pris dans un sens trop étroit.

(6) **Op. cit.** Avant-propos.

II. *Seconde période.* — Du XVI^e^ au XVIII^e^ siècle, le principe d'autonomie professionnelle, sans être l'objet de contestations théoriques systématiques, est progressivement battu en brèche. Il reçoit deux séries d'atteintes graves. Les premières résultent d'une décadence de l'esprit corporatif : la réglementation du travail tend, de consensuelle qu'elle était, à devenir unilatérale; elle est désormais imposée par les maîtres aux compagnons au lieu d'être déterminée d'accord entre eux; l'équilibre du métier se rompt au profit d'un de ses éléments. D'autre part, l'indépendance intérieure de la corporation elle-même reçoit de la puissance publique de rudes accrocs de fait, inspirés surtout d'une dangereuse politique financière.

La première catégorie de faits peut être schématisée sous un triple aspect : la maîtrise se monopolise entre les mains de quelques familles et les ouvriers n'y peuvent plus arriver qu'avec des difficultés croissantes; un fâcheux clivage consécutif de la corporation en deux couches se produit; enfin entre ce « patronat » et ce « prolétariat » naissants, si l'on peut employer ces termes, un esprit d'hostilité commence décidément à se faire jour. L'harmonie intime du métier, sa bonhomie familiale de jadis s'évanouissent ainsi de plus en plus sous l'action combinée de deux causes dont l'une, l'apparition de l'industrialisme moderne, ne saurait être attribuée au régime du travail, mais dont l'autre, l'exploitation des ouvriers par les maîtres, est imputable à une décadence de la corporation.

Pour illustrer ces constatations générales, voici quelques exemples significatifs. L'allongement de la journée de travail est l'un des symptômes les plus nets de la prédominance prise par les maîtres dans le métier. Le règlement de 1575 qui prescrit aux teinturiers de Bourges de commencer leur journée à 5 heures « et plus tost, si besoing est » ne rend pas le son d'un accord amiable. C'est explicitement que les ouvriers imprimeurs de Lyon se plaignent, en 1572, d'être astreints à un labeur prolongé de 2 heures du matin jusqu'à 8 ou 9 heures du soir. Exception, peut-être, mais significa-

tive (1). La distinction entre carême et charnage, entre journée d'été et journée d'hiver, qui était de règle presque générale, disparaît, et l'on unifie la durée du travail sur la base de la plus longue. Les statuts des gaîniers-fourreliers, de 1560, permettent de travailler en toute saison de 4 heures du matin à 9 heures du soir. Ceux des potiers d'étain, de 1613, autorisent la journée de 5 à 8 heures (2). En outre, les jours chomés, si fréquents au bel âge du régime corporatif, et qui abaissaient fort la moyenne du travail quotidien, commencent à diminuer en nombre et leur observation n'est pas aussi stricte qu'auparavant.

A la fin du XVIII[e] siècle, nous trouvons chez les imprimeurs des journées de 14 heures; de 16 heures chez les papetiers et les relieurs. A Versailles, les serruriers, ferblantiers et autres corporations analogues font 15 heures; les taillandiers et les maréchaux-ferrants en font 16. A Marseille, les calfats travaillent 13 h. 1/2 en été; à Lyon, les ouvriers, écrit en 1787 l'abbé Bertholon, « travaillent régulièrement 18 heures, même plus, chaque jour, sans aucune perte de temps, puisqu'un quart d'heure, quelquefois moins, suffit à chacun de leurs repas ».

L'abus est flagrant. Et, même compte tenu de certaines atténuations qui influent soit sur la longueur excessive du labeur quotidien, soit sur l'intensité du travail, il est clair qu'une telle réglementation n'a pas été consentie de bon cœur par les ouvriers, mais qu'elle leur a été imposée de force. Des faits le prouvent, du reste, notamment cette grève du 11 octobre 1776, organisée par les ouvriers relieurs pour obtenir l'abaissement de 16 à 14 heures de la journée de travail et qui prit fin au bout de trois jours, par l'arrestation des meneurs. La substitution à la limitation par accord amiable d'une quasi dictature du « patronat » a donc fait éclater la mésentente entre les deux éléments de la production et l'on comprend que s'attiédisse l'attachement des artisans aux

(1) Cf. Hauser. **Les ouvriers du temps passé**, p. 80.

(2) Martin Saint-Léon, **op. cit.**, p. 501.

cadres corporatifs qui ne leur fournissent plus la protection et la sauvegarde de jadis.

Il serait assurément injuste de faire peser sur l'Etat une responsabilité directe dans cette évolution et nous croyons absolument contredite par l'observation impartiale des faits la théorie de M. Morisseaux d'après laquelle la dynastie des Valois, arrivée au trône en 1328, aurait systématiquement poursuivi une politique économique hostile à l'indépendance des communautés de métiers et inspirée par « une religion économique » nouvelle, basée sur la liberté du commerce et de l'industrie (1). Les faits allégués à l'appui de cette thèse ne sont ni assez nombreux ni assez probants pour infirmer l'opinion plus générale et beaucoup mieux étayée qui attribue l'intervention de l'Etat dans les affaires intérieures de la corporation à des motifs d'ordre pécuniaire. Les édits de 1581 et 1597, qui obligent les métiers régulièrement administrés à faire confirmer leurs règlements sous peine d'être déchus de leurs privilèges, et les métiers non établis en communauté à présenter des règlements, semblent bien avoir eu pour but principal de faire payer aux uns et aux autres des taxes de confirmation en sus des taxes particulières (2). Mais, s'il pénètre par une porte dérobée dans l'économie corporative, l'Etat n'y cause pas moins des troubles graves, et n'est pas, en ce sens, étranger à la rupture du bon accord.

Entendons-nous cependant. Nous ne critiquons nullement le principe du contrôle par le gouvernement des statuts corporatifs qui nous paraît au contraire de plus en plus logique et nécessaire au fur et à mesure que l'industrie française s'approche davantage de la forme nationale. Pour le même motif les encouragements officiels donnés à certaines manufactures par Colbert, nous semblent également bien fondés. Bien plus, il serait, à notre sens, déraisonnable de blâmer, *en principe*, la perception de taxes aux divers actes de la procédure fixée dès le XVII[e] siècle pour consacrer l'existence légale de la communauté de métiers, et dont M. Levasseur

(1) Cf. Morisseaux, **op. cit.**, p. 28, seq.

(2) Cf. de Lespinasse, **op. cit.**, avant-propos.

fait l'analyse détaillée (1). L'initiative des intéressés y est en effet, toujours respectée, et le contrôle du lieutenant de police, de l'administration centrale et du Parlement se justifie de lui-même dans une nation bien organisée. Mais l'aggravation abusive de ces taxes nécessaires constitue selon nous un premier grief. On peut en baser d'autres, plus graves parce qu'ils atteignent l'ordre théorique, sur l'octroi des lettres de maîtrises et de jurandes imposés par le Roi aux communautés à l'occasion de tel événement heureux ou malheureux survenu dans le royaume. Pour ne pas multiplier les maîtres, les corporations annulaient d'ordinaire ces lettres en les rachetant. Mais, enchanté de les trouver d'un si fructueux rapport, le pouvoir multiplia ces dangereux présents au grand détriment des finances corporatives et de l'organisation même de la maîtrise qui se ressentait fâcheusement de ces coups répétés. Obligées de faire de l'argent, les communautés, de leur côté, battaient monnaie avec leurs charges de maîtrises, tant et si bien que celles-ci finirent par devenir l'apanage héréditaire de quelques riches personnages seuls capables de les acquérir. D'ailleurs le maître, une fois en possession de son privilège s'efforçait, bien entendu, de rentrer dans ses déboursés. Le moyen le plus commode paraissait être d'allonger la journée de travail du personnel, dont on croyait ainsi augmenter corrélativement la productivité. Conséquence indirecte, mais pourtant réelle des abus fiscaux du pouvoir royal qui porte à cet égard une certaine part de responsabilité dans la décadence du régime corporatif.

A la désaffection causée par ces abus et que nous avons déjà signalée, vient s'ajouter l'influence des philosophes. Le principe de liberté, répandu dans le domaine politique ne pouvait manquer d'avoir des répercussions économiques. L'école des Physiocrates se chargea de les assurer. L'organisation corporative ne devait pas résister à ces causes de ruine. Une première fois supprimée par Turgot, puis rétablie avec des modifications, elle disparut définitivement sous le coup du fameux décret des 2-4 mars 1791 qui ouvrait dans la réglementation du travail une ère toute nouvelle.

(1) **Op. cit.**, p. 462.

SECTION II

LA RÉGLEMENTATION AUTOMATIQUE

Il ne faut point séparer du décret des 2-4 mars 1791 (1) celui des 14-17 juin suivants, plus connu sous le nom de décret le Chapelier. Les deux textes sont liés et si l'on négligeait de les rapprocher, il serait impossible d'expliquer la théorie nouvelle. Si le premier en effet établissait la liberté du commerce et du travail, le second précisait la portée du principe nouveau et s'efforçait de le protéger contre ses bénéficiaires eux-mêmes en interdisant aux ouvriers, suivant la formule devenue célèbre, de se grouper « pour la défense de leurs prétendus intérêts communs ». Et le texte poursuivait dans le langage absolu si cher à l'époque : « Il n'y a plus de corporations dans l'Etat; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général ». On était d'ailleurs bien persuadé que cet intérêt général n'était que la somme des intérêts particuliers de tous les citoyens.

Cette interprétation du décret du 2 mars 1791 a dirigé tout le système de réglementation du travail inauguré par la Révolution. Notons bien qu'il peut exister — et qu'il exista de fait — une autre interprétation, pratiquement toute différente, du même principe, qui inspira la réglementation légale. La loi le Chapelier est toute dominée par les idées physiocratiques sur l'ordre naturel des sociétés et par la stricte doctrine du laissez faire, laissez passer. Dans le premier enthousiasme de ses découvertes, l'école de Quesnay avait cru pouvoir poser en axiome la fatalité des lois économiques. D'après elle, toute intervention quelconque de l'Etat ou d'une collec-

(1) La disposition essentielle du décret des 2-4 mars au point de vue qui nous occupe est contenue dans son art. 2 : « **A compter du 1er avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon** ».

tivité intermédiaire pour en modifier le jeu normal était à la fois inutile et blâmable. D'abord, elle était destinée à l'échec, les lois économiques finissant toujours par avoir raison des obstacles imaginés par les hommes. Puis, de semblables tentatives troublaient pour un temps l'ordre naturel du monde et créaient en définitive, puisque l'ordre naturel des sociétés est, par définition, le meilleur possible, beaucoup plus de maux qu'elles ne voulaient en éviter. La conséquence de cette doctrine était la nécessité du désintéressement absolu de l'Etat et du pur et simple abandon au libre jeu des forces naturelles de l'organisation économique du pays. Cette idée devait peser pendant un demi-siècle sur le monde du travail en France. On qualifie d'ordinaire le système qui en est sorti du nom de « régime de la liberté du travail ». Nous le baptiserons plutôt de celui de « réglementation automatique du travail » qui marque bien mieux, à notre sens, sa directive essentielle. Sans doute, la Révolution s'est bien inspirée de l'idée de liberté du travail et même avec la conviction de lui donner sa véritable acception. Mais elle l'a fait sous une forme ultra-logique, primitive, enfantine et fruste qui ne pouvait aboutir qu'à l'anarchie. Et les partisans de l'intervention légale s'appuient également sur le principe de liberté, ce qui montre avec évidence la nécessité de marquer la différence entre le point de départ des deux systèmes.

Les événements devaient permettre de juger très vite à l'épreuve le principe de réglementation automatique, car il se trouva de suite aux prises avec les pires difficultés. Le rapide développement de la grande industrie et la naissance du machinisme, en facilitant la concentration des forces de capital devait faire éclater l'insuffisance pratique du système. Et cela de façon d'autant plus claire que l'Etat laissa l'expérience se faire avec plus d'impartialité. Jusqu'en 1841, on ne trouve guère qu'une trace d'intervention légale, et encore bien légère et bien limitée (1). De son côté le Code Civil ne

(1) La loi de messidor an V, qui fait « **défenses... à tous ouvriers de commencer leur travail tant en hiver qu'en été avant trois heures du matin** ».

s'occupe des ouvriers que de façon très incidente et superficielle dans ses articles 1780 et 1781. Quant au Code Pénal, son article 416 n'avait d'autre but que de maintenir le libre fonctionnement de la réglementation automatique.

Selon le rythme normal de réaction que l'on retrouve si fréquemment en histoire, le décret des 2-4 mars 1791 avait été accueilli avec enthousiasme par la population ouvrière. Il en avait surexcité les espoirs en lui faisant entrevoir un avenir radieux de loisirs et de félicité. Une « vague de paresse » déferla sur la nation, surtout à Paris où les grandes journées révolutionnaires offraient aux ouvriers des occupations qui leur paraissaient, beaucoup plus que celles de l'atelier, convenir à leur nouvelle dignité de souverains. Les patrons s'émurent et — première tentative de violation du système en vigueur — demandèrent à l'Etat de fixer un « minimum de travail ». Cette requête, qui ne fut d'ailleurs pas acceptée, marquait peu de psychologie, car il était aisé de prévoir que la nécessité ramènerait bientôt les artisans au labeur. C'est ce qui se produisit. Il est curieux de noter qu'ils reprirent avec la docilité de la routine le joug des habitudes antérieures. Dans le tableau qu'il nous donne de la journée de travail aux débuts de la Révolution, M. Charles Benoist montre que sa durée n'a changé presque nulle part (1). Symptôme instructif : pas plus que la grève avortée de 1776, le cataclysme révolutionnaire n'a apporté aux ouvriers relieurs la légitime satisfaction par eux réclamée. Ils continuent à faire seize heures par jour.

Après quelques bouillonnements, le niveau du travail était donc redevenu sensiblement le même. Déjà cependant, il avait tendance à dépasser l'ancienne limite et cette ascension progressive va se continuer, implacable, pendant cinquante ans pour aboutir enfin à ces journées *normales* de 13, 14, 15 heures et davantage de travail *effectif*, dénoncées en 1840 dans *l'Enquête* du docteur Villermé.

(1) Ch. Benoist. **La crise de l'Etat moderne. L'organisation du Travail, II, p. 235.**

L'analyse du processus par lequel on en était arrivé à de tels abus demande un examen un peu plus détaillé. Rappelons qu'il reconnaît deux causes efficientes primordiales : le principe de la réglementation automatique et la machinisation de l'industrie.

En instituant la liberté et l'individualisme le plus rigoureux dans le monde du Travail, la Révolution avait sincèrement cru revenir au système de la bonne nature et supprimer désormais toute cause de conflits économiques. Du fait de la disparition et de l'interdiction de toute association, pensaient le Chapelier et les idéologues de son groupe, ouvriers et patrons vont désormais pouvoir discuter librement, sur un pied d'égalité, des conditions de leurs engagements réciproques. Travail d'un côté, Capital de l'autre, cette vue simpliste était bien faite pour plaire à la philosophie de l'époque. Une erreur aussi énorme nous paraît aujourd'hui stupéfiante. Comment ne comprenait-on pas qu'en face du patron l'ouvrier isolé ne conservait qu'une liberté abstraite, théorique, toute nominale et en fait absolument inexistante. Pressé par la terrible nécessité du pain quotidien, l'artisan ne peut attendre : il lui faut du travail à tout prix. Le patron le sait : sans inquiétude, lui, pour les lendemains immédiats, au courant de la situation du marché, d'accord avec les autres industriels ses collègues — car rien ne lui est plus aisé que de tourner, pour sa part, la prohibition de l'art. 416 du Code Pénal — il garde la faculté de peser à loisir les prétentions des candidats empressés de louer leur force de travail. Il n'ignore point que quelques heures d'attente peuvent signifier la famine pour le foyer du « prolétaire ». Comment se priverait-il d'user de ce tout puissant levier? Mais il n'a pas même besoin d'y recourir : la féroce concurrence mutuelle des ouvriers suffit à lui permettre de leur imposer les conditions les plus rigoureuses. Chacun d'eux en effet, épouvanté de voir s'approcher le spectre de la famine, s'empresse de réduire ses demandes pour obtenir d'être préféré à de plus exigeants. Dans cette surenchère de rabais, tel accepte une réduction de salaire, tel autre se résigne à un allongement de la journée de travail. Pour être à peu près garanti contre le péril total d'inanition, on en arrive, si nous

osons employer cette expression, à comprimer le minimum des besoins familiaux et à rogner chaque jour sur les possibilités de vie pour reculer l'échéancé de la mort.

Comprennent-ils ces malheureux ouvriers qui se piétinent l'un l'autre dans la rude bataille, que leur seule chance de succès serait de renoncer à leur antagonisme pour réaliser l'union? Comprennent-ils que leur division permet à l'industriel ploutocrate de les dominer sans effort, d'exagérer ses exigences et de se faire le maître despotique de ce marché du travail où les hommes sont ainsi amenés à se vendre au moins offrant? Peut-être. Mais comment s'uniraient-ils? Devant eux se dresse, impérieux et tyrannique, l'ironique principe de la Liberté. Point d'associations, édicte la loi le Chapelier. Point de coalitions, répète docilement le Code Pénal. Il faut s'incliner devant les interdictions draconiennes de la loi et les économistes sont excusables qui ont vu dans la loi d'airain des salaires l'expression de la vérité économique pour des contrats de travail conclus dans de semblables conditions.

Mais voici qu'en outre, l'introduction — d'ailleurs prévisible depuis bien des années — du machinisme permet de constituer la grande industrie et empire progressivement jusqu'à la rendre insupportable, la situation déjà si précaire des ouvriers. Aujoud'hui, on sait que la machine ne diminue pas le nombre global du personnel humain employé. Bien au contraire, comme le montre l'exemple de l'industrie cotonnière dans le Lancashire. Mais sa brusque introduction cause toujours un chomage provisoire en attendant qu'elle ait restitué à l'homme, sous une autre forme, le travail qu'elle lui enlève. Cette constatation acquise par l'expérience, ne pouvait être connue des ouvriers du XVIII[e] siècle. L'eût-elle été qu'elle ne leur aurait procuré qu'une consolation platonique. D'autre part, les patrons émerveillés de la promptitude du travail mécanique, soucieux d'amortir aussitôt que possible leur nouveau et coûteux matériel, trébuchèrent de leur côté dans d'autres erreurs économiques, si tenaces qu'il a fallu plus d'un siècle pour les en guérir. Ils s'imaginèrent d'abord que la machine permettait de reléguer à un rang purement accessoire le travail humain et qu'en conséquence, il y avait tout

avantage à remplacer l'ouvrier chargé de conduire et de surveiller la machine par une femme ou même par un enfant dont ils attendaient un service analogue pour un prix très inférieur. Puis, la régularité du rendement mécanique les induisit à croire que la productivité de la machine devait être mathématiquement proportionnelle à la durée de son fonctionnement. Ils en conclurent logiquement que l'allongement de la journée de travail leur vaudrait une augmentation corrélative de profit. Il se trouva même un économiste, Nassau Senior, pour appuyer ce raisonnement d'arguments pseudo-scientifiques et tenter cette démonstration que c'est la dernière heure de travail qui donne le profit.

On vit donc affluer dans les fabriques un nombre de plus en plus considérable de femmes et d'enfants en bas âge et l'horaire du travail s'allonger de plus en plus. La journée effective de 14 et 15 heures devient, nous l'avons dit, habituelle. On trouve des ouvriers de six ans travaillant seize et dix-sept heures par jour. Ce surmenage épouvantable cause, par le rachitisme, l'alcoolisme et la tuberculose, une dégénérescence rapide de la classe ouvrière. D'autre part l'envahissement du marché du travail par les femmes et les enfants entraîne l'avilissement des salaires, qui deviennent insuffisants pour permettre au travailleur, écrasé de besogne et trop privé de sommeil, de réparer par une nourriture substantielle ses forces épuisées. En trente ou quarante ans, la population ouvrière a roulé d'échelon en échelon jusqu'à des profondeurs encore inconnues de l'abîme de la misère.

Ces causes agissaient plus ou moins dans tous les pays d'Europe, car les conceptions françaises y avaient largement pénétré et l'industrialisme, avec ses conséquences propres, sévissait, bien entendu, partout. Le gouvernement anglais s'émut le premier. Le « *moral and health bill* » de 1802, en faveur des employés et apprentis des fabriques de coton, ouvrit la voie des mesures législatives. En France, le pouvoir, handicapé par son interprétation du principe de liberté du travail, n'osait pas intervenir. Sous l'influence d'un patron philanthrope, un mouvement de pétitions tendant à demander aux Chambres la limitation du travail des enfants se

développa dans l'industrie des filatures d'Alsace. En 1839, l'enquête confiée par l'Académie des Sciences morales au docteur Villermé aboutit à la révélation d'abus effrayants. L'indignation publique en réclama l'abolition rapide. On ne pouvait attendre une telle réforme de l'initiative des patrons que leur intérêt personnel avait conduits au contraire à la généralisation de ces procédés inhumains; les ouvriers que la législation civile et pénale forçait à demeurer sans cohésion, atômes dispersés, poussière humaine, ne pouvaient rien pour l'amélioration de leur propre sort. Nul autre organe que la puissance publique n'était capable de prendre en mains la cause qu'il fallait défendre d'urgence.

L'Etat intervint.

SECTION III

LA RÉGLEMENTATION LÉGALE

La nécessité urgente d'une action de l'Etat éclatait à tous les yeux. Cependant la première tentative, marquée par la loi du 22 mars 1841, demeura singulièrement timide. Elle ne visait que les enfants, et parmi eux seulement ceux employés dans les manufactures, usines et ateliers à moteur mécanique ou à feu continu et dans toute fabrique occupant plus de 20 ouvriers réunis en atelier. Leur journée était limitée à 8 heures pour ceux de 8 à 12 ans; à 12 heures pour ceux de 12 à 16 ans. Mal venue, difficile à observer et d'ailleurs confiée pour son application aux manufacturiers eux-mêmes, dont l'intérêt évident était de la violer, la loi ne fonctionna point. En 1847, elle allait être remplacée par une autre, qui englobait le personnel féminin, lorsque la révolution de 1848 vint brusquement changer la face des choses.

Malgré ses bonnes intentions, le gouvernement de Louis Philippe s'était laissé paralyser par l'interprétation révolutionnaire du principe de la liberté du travail. Il n'avait pas

osé légiférer directement pour les ouvriers adultes et il s'efforçait d'excuser théoriquement son intervention en faveur des enfants et des femmes en alléguant que cette fraction de la population ouvrière, trop faible pour se défendre elle-même, ne pouvait réellement jouir de sa liberté que si elle se trouvait protégée par un tuteur plus puissant. Les ouvriers, véritables vainqueurs de la révolution de 1848 ne s'attardèrent point à ces arguties. A la paille des mots, ils préférèrent le grain des choses. La « *Commission de gouvernement pour les travailleurs* » réunie au Luxembourg sous la présidence de Louis Blanc et composée d'ouvriers ne considéra point la question de savoir si la liberté du travail comportait ou non l'intervention officielle du pouvoir. Elle tint seulement compte de ce fait incontestable que l'Etat moderne, avec sa puissance centralisée, est le seul organe qui puisse réaliser dans une société une réforme immédiate de grande envergure. Elle imposa donc au gouvernement provisoire, après une consultation pour la forme de quelques patrons parisiens, le décret du 2 mars 1848 qui dispose : « La journée de travail est diminuée d'une heure. En conséquence, à Paris où elle était de onze heures, elle est réduite à dix et en province où elle avait été jusqu'ici de douze heures, elle est réduite à onze » (1). Ce texte marque une date : c'est la première fois que l'Etat intervient avec cette ampleur et par voie de prescription générale dans la réglementation du travail.

Il constitue en outre un abandon absolu de la tradition admise jusqu'alors. Mais doit-on le considérer comme une violation explicite du principe de liberté posé par la Constituante? La réponse générale est affirmative. Nous partagerions au contraire l'avis de M. Rist sur ce point (2) et nous croyons que l'on peut fort bien concilier l'intervention de l'Etat avec l'idée de liberté du travail, au moins tant que l'ouvrier se trouve vis-à-vis du patron dans une situation

(1) Avec la foi aveugle à la toute puissance de la loi, caractéristique de l'époque, on avait négligé de prévoir aucune sanction pour l'application de la réforme. Cette lacune fut comblée par le décret du 5 avril 1848 pour Paris. Elle ne le fut jamais pour la province.

(2) Cf., **op. cit.** Introduction.

d'infériorité telle qu'il doit en fait subir la volonté de son employeur. La protection que lui accorde le pouvoir ne fait alors que rétablir l'égalité de discussion entre les deux parties et supprimer les résultats oppresseurs de la Liberté entendue au sens de le Chapelier. C'est du reste cette thèse qui a fini par prévaloir. Mais en 1848, elle était encore considérée comme très hétérodoxe par les purs tenants de l'Economie classique et, dès le 30 juin 1848, M. Wolowski déposait sur le bureau du Comité du Travail une proposition d'annulation du décret du 2 mars basée sur ce considérant : « Que la limitation du travail des ouvriers adultes porte atteinte au droit le plus sacré de tous qui est le droit de travailler ». C'était là un exposé fort net de la doctrine du *laissez faire*. L'Assemblée n'osa point s'y rallier. Elle maintint au contraire par la loi du 9 septembre 1848 la limitation de la journée, mais en la portant à un maximum de 12 heures avec possibilité de dérogations (1). Une telle disposition constituait bien un accroc au principe, mais elle demeurait suffisamment élastique pour ne guère gêner en fait la liberté des exigences patronales. Au reste, les décrets du 17 mai 1851 et du 31 janvier 1866 la rendirent plus extensible encore en prévoyant de très nombreuses dérogations qui ne furent supprimées que par le décret du 28 mars 1902.

En fait, la loi, déjà peu efficace, avait donc été si bien grignottée par les partisans de la réglementation automatique qu'il n'en restait plus grand'chose. Elle devait durer malgré cela — ou peut-être à cause de cela — jusqu'en 1919, sauf l'atteinte grave qu'elle reçut en 1900.

Pendant un demi-siècle en effet, l'intervention du législateur ne vise que le travail des enfants et des femmes pour lesquels les tenants de la liberté absolue eux-mêmes admettaient en général la nécessité pratique d'une réglementation. Le 22 février 1851, nous trouvons la loi sur l'apprentissage qui fixe à 10 heures au maximum la journée des mineurs de 14 ans; à 12 heures au maximum celle des apprentis de 14 à

(1) Cf. R. Jay. **La Protection légale des travailleurs**. pp. 110, 111.

16 ans. Puis la loi du 19 mai 1874 vient élever l'âge d'admission à 12 ans, sauf pour quelques industries particulières où les enfants de 10 à 12 ans peuvent être admis au travail de demi-temps. Le travail de nuit était en outre prohibé par les mineurs de 16 ans et les mineures de 21 ans. La loi s'étendait cette fois à tous les établissements industriels et non plus seulement aux usines et manufactures (1).

Bien vite la loi de 1874 apparut comme insuffisante. Après des discussions parlementaires qui ne durèrent pas moins de douze ans, elle fut remplacée par celle du 2 novembre 1892, dont l'art. 3 classait les personnes protégées en trois catégories :

les enfants mineurs de 16 ans, dont le travail ne pouvait dépasser dix heures par jour;

les adolescents de 16 à 18 ans pour lesquels était prévu le double maximum de onze heures par jour et de soixante heures par semaine;

les femmes de plus de 18 ans astreintes à la journée de onze heures sans maximum hebdomadaire.

Compliquée à l'excès, et d'ailleurs mal conçue, la loi de 1892 se montra à l'usage dépourvue d'efficacité. Elle offrait aux industriels d'infinis moyens de la tourner. Sa combinaison avec les lois antérieures de 1848 et de 1874, qu'elle laissait subsister en partie, donnait la possibilité d'établir dans les usines quatre régimes légaux différents. D'où difficulté extrême pour les inspecteurs du travail de déceler les fraudes. Les patrons réussirent encore à accroître la complication jusqu'à la rendre inextricable. Ils profitèrent très largement aussi du système de dérogations qui permettait en certains cas d'allonger la journée de travail : de 524 en 1893, les autorisations accordées avaient monté en 1899 au chiffre

(1) Pour une analyse plus détaillée de la loi, voir Jay, **op. cit.**

On consultera aussi avec fruit l'excellent ouvrage déjà cité de M. Rist et la thèse remarquable de M. Noël : **La limitation des heures de travail,** dont la première partie comporte un exposé historique extrêmement complet de la réglementation légale.

de 1497 intéressant 45.330 personnes protégées (1). Dès 1893, le gouvernement renonçait à imposer l'observation complète des dispositions légales et prescrivait aux inspecteurs de se borner à faire respecter le maximum quotidien de onze heures.

Bref, la loi était à peine votée qu'on en demandait de toutes parts la modification. Le Parlement se remit aussitôt au travail, mais les tractations se prolongèrent pendant près de huit ans et n'aboutirent que le 30 mars 1900 à la promulgation d'un nouveau texte. Le but était de simplifier la loi de 1892. Pour y arriver, on se décida à toucher aux ouvriers adultes, jusque-là toujours exceptés par suite de la survivance de la tradition révolutionnaire. Ils furent soumis à la même réglementation que les enfants et les femmes lorsqu'ils travaillaient « dans les mêmes locaux » que ceux-ci. En outre, la simultanéité des repos pour tout le personnel était prescrite. Le délai d'application prévu était de 4 ans, avec deux paliers successifs, aboutissant à la réduction finale de la journée à 10 heures. Ainsi les régimes légaux se trouvaient ramenés à deux : enfants, femmes et hommes adultes travaillant dans les mêmes locaux; hommes adultes travaillant dans des locaux séparés, ces derniers demeurant soumis à la vieille réglementation de 1848. Mais les termes de la loi étaient si équivoques qu'ils recevaient des interprétations divergentes selon les tribunaux et les lieux. Cette ambiguïté amena même la Cour de Cassation, par une brusque volte-face de jurisprudence, à établir une troisième catégorie de travailleurs en décidant que la simultanéité des repos et l'interdiction des relais ne s'appliquent pas aux hommes travaillant avec des enfants et des femmes. C'était rétablir en partie les complications que le législateur avait voulu éviter (2).

(1) Boyer. **Des résultats de la loi du 2 nov. 1892**, p. 47.

(2) Cf. M. Noël, **op. cit.** Il faut indiquer également pour être complet la loi du 29 juin 1905 applicable seulement aux mines de houille et qui limitait la journée du mineur proprement dit à une **présence** effective de 9 heures. Cette durée a été abaissée à 8 h. 1/2 à partir du 2 janvier 1908 et à 8 heures à partir du 2 janvier 1910.

Des lois spéciales et des arrêtés ministériels fixent la durée du travail dans les industries de transport.

« On voit, écrivait avec raison en 1910 M. Raoul Jay, quel étrange et incohérent tableau présente aujourd'hui notre législation générale sur la durée de la journée de travail dans l'industrie ». Le résumé succinct que nous venons d'en tracer permet de se faire une idée des incessantes complications qui se présentent devant les inspecteurs du travail et des ruses qu'ils peuvent avoir à déjouer. Le spectacle de ces lois se suivant à intervalles rapprochés, et culbutant les unes sur les autres, toujours insuffisantes, se heurtant à des obstacles que n'avait pas prévus le législateur, rigides et maladroites, obligés d'ouvrir la porte à des exceptions qui deviennent des abus, est trop impressionnant pour ne pas arriver à mettre en cause la valeur de la réglementation par l'Etat (1).

C'est là un sujet de sérieuses querelles entre les économistes des diverses écoles. Les interventionnistes paraissent bien l'emporter et ils ont remporté des succès de premier ordre puisqu'ils ont réussi à imposer la limitation de la journée des adultes, expulsant de cette dernière position les partisans irréductibles de la liberté absolue. Il faut bien reconnaître en effet qu'on ne voit pas quel procédé aurait permis de suppléer à l'intervention législative. Nous avons déjà dit pourquoi et il semble bien que l'on se heurte là à une de ces exigences pratiques devant lesquels force est de s'incliner, alors même qu'on la considère comme un mal, si elle est le seul moyen d'éviter des maux plus grands.

Si nous l'estimons indispensable, nous ne méconnaissons d'ailleurs point les vices de la réglementation légale. Le premier, l'essentiel à notre avis, c'est son incompétence. Le mode de recrutement des Assemblées législatives modernes fait malheureusement dépendre le sort des travailleurs des décisions d'une majorité d'hommes qui peuvent être remplis de bonne volonté, mais dont l'action demeure insuffisante ou

(1) Nous avons choisi comme exemple le domaine de la limitation des heures de travail parce que c'est le plus important, le plus complètement réglementé par l'Etat et celui que vise la loi du 23 avril 1919. Mais l'examen des faits nous eut amené à des constatations analogues pour les assurances ouvrières et même, quoique à un moindre degré, pour les accidents du travail.

nuisible pour deux causes principales. D'une part, rien ne les a préparés aux problèmes complexes et subtils de la législation ouvrière; ils s'efforcent de suppléer à leur ignorance en se réfugiant dans la région des principes, mais, outre qu'une erreur de principe est la plus dangereuse de toutes, ils apportent ainsi dans des questions où l'observation devrait être le moyen d'investigation normal, tous les dangers de la méthode déductive. D'autre part, mandataires politiques avant tout, ils sont quoiqu'ils fassent, dominés par des préoccupations extra-économiques.

En outre, et c'est là pour partie une conséquence de notre première remarque, l'État moderne ne connaît d'autre forme de réglementation que la loi, générale, uniforme, la même pour tous. C'est la critique que lui adresse, de façon aussi nuancée que juste, M. Charles Benoist lorsqu'il écrit : « ... Un péché du législateur et peut-être son plus gros péché en matière sociale et ouvrière... est de légiférer trop théoriquement, par des lois trop générales, de prétendre, en dépit du bon sens et contre la nature des choses, ramener à une unité irréalisable tant de diversité et de complexité, de créer des obligations positives sans tenir assez de compte des obligations plus positives encore que l'industrie impose à l'industriel et le travail au travailleur : l'erreur justement et le péché, quand l'acte législatif la consolide en quelque façon et la consacre, de dire : l'industrie et le travail et non « les industries » et « les travaux » qu'il faudrait dire, car ce sont des questions qu'il faudrait ne jamais traiter qu'au pluriel en y mettant autant de nuances, en y distinguant autant de cas qu'il y a d'industries différentes et de travaux différents dans chaque industrie ». La question ouvrière est une question d'espèces, « alors que la loi est de son essence une abstraction », elle est « multiple et multiforme, alors que la loi est uniforme et une ». Il s'élève donc, conclut le brillant écrivain, « entre la question ouvrière et sa solution par la loi comme une antinomie foncière et radicale, comme une contradiction dans les termes qui rend cette solution impossible » (1).

(1) Ch. Benoist, **L'Org. du Travail**, I, 370.

On ne saurait mieux dire, et c'est pourquoi nous avons cru devoir citer aussi largement M. Ch. Benoist. Toutefois, lorsqu'il parle de « solution impossible », n'est-il pas d'un pessimisme excessif? Et ne verse-t-il pas, avec cette réserve qu'il apporte des arguments sérieux, dans la pittoresque exagération de cet orateur qui, à une récente séance de la Société d'Economie Politique, stigmatisait l'intervention gouvernementale du nom « d'horrible et néfaste démente » et lui appliquait cette cruelle comparaison : « Vous rappelez-vous, au début de *Quatre-Vingt-Treize* de Victor Hugo, la course désordonnée et dévastatrice, dans la cale du *Claymore*, de la caronade insuffisamment attachée à son cadre et qui s'en était détachée? A mesure que le bateau roule et tangue elle frappe, tantôt dans un sens, tantôt dans un autre, les parois du navire et chaque fois elle ébranle ce qu'elle touche. C'est bien ce que fait l'intervention gouvernementale dont les caractéristiques sont les mêmes que celles de la caronade : elle est bête et puissante, ce qui, hélas! est effroyable, car le discernement doit être le correctif de la puissance » (1).

Bête et puissante! Le jugement est sommaire et rigoureux. On n'oserait pas le dire tout à fait injuste quand on a étudié d'un peu près le détail de l'action brutale, ataxique et brouillonne par souci mal entendu d'ordre, de l'Etat dans la législation ouvrière. Mais la question se pose précisément de savoir si une amélioration n'est pas possible. La force est une qualité si la sottise est un défaut. Ne pourrait-on pas utiliser la puissance de l'intervention gouvernementale pour le bien du travail, en la débarrassant de la stupidité qu'on lui impute? C'est à ce problème que la loi du 23 avril 1919 s'est flattée d'apporter une solution.

(1) Compte rendu du **Journal des Economistes**, n° d'oct. 1919.

LE PRINCIPE NOUVEAU

La réglementation mixte

La « bêtise » de l'Etat dans ses interventions légales — il serait du reste plus élégant et plus exact de traduire ce mot par celui d' « incompétence » — a donc eu pour conséquence de frapper de stérilité partielle la législation ouvrière depuis cinquante ans. Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi tendant à modifier le recrutement du personnel de l'inspection du travail (1) M. Guesde et plusieurs de ses amis politiques sont même allés jusqu'à écrire : « Aucune des lois votées depuis plus d'un demi-siècle en vue de réglementer le travail ou de protéger les travailleurs de l'un ou de l'autre sexe n'a jusqu'alors été observée. La longue série des rapports insérés au *Journal Officiel* suffirait à en faire foi. Lettre morte est restée la loi de 1848... comme les lois de 1874 et de 1892... ». Faisons la part des exagérations de circonstance et de parti. Personne n'oserait dire que cette critique ne contient pas une large part de vérité.

Nous ne sommes pourtant pas de ceux qui considèrent cette incompétence du gouvernement comme essentielle et congénitale. L'ignorance n'est pas un défaut : elle ne le devient que

(1) **J. O.** Chambre des Députés, séance du 27 janvier 1894.

si l'ignorant prétend agir comme s'il était éclairé. Reconnaissons que le pouvoir a pendant trop longtemps commis cette faute. Mais en 1919 il semble avoir renoncé à son attitude antérieure pour recourir avec une sage humilité aux conseils et aux lumières des organismes qualifiés. Le procédé est fort simple, sans doute : encore fallait-il y penser et, pour l'employer, faire l'effort de secouer une tradition routinière. L'impartialité commande donc de savoir gré au gouvernement de cette première tentative — si incomplète qu'elle ait été, comme nous le verrons plus loin.

Mais si le pouvoir s'est trouvé en position d'employer ce moyen qui nous paraît facile, c'est, notons-le bien, par suite d'une évolution déjà longue qui avait singulièrement préparé le terrain. La loi de 1884, qui fonctionnait depuis plus d'un quart de siècle, avait eu le temps d'assurer sur tout le territoire du pays une abondante floraison d'associations ouvrières et patronales de tout genre, organisées, hiérarchisées et dans lesquelles il était possible de trouver des hommes représentatifs des intérêts ouvriers et patronaux, dont la compétence s'était aiguisée au cours des innombrables discussions et rivalités intraprofessionnelles qui remplissent notre temps. En outre, dans bien des cas déjà, des conversations s'étaient liées entre les deux éléments du monde du travail et la tendance législative nouvelle avait été de les encourager. Rappelons notamment l'intervention des ouvriers dans la rédaction des règlements d'atelier, la généralisation croissante du contrat collectif de travail, l'organisation débutante de la conciliation et de l'arbitrage, etc. Pendant la guerre, cette tendance à la collaboration amiable des ouvriers et des patrons s'était encore accrue et le Ministre du Travail pouvait dire, à la séance du 16 avril 1919 à la Chambre, que « des centaines de conventions intersyndicales » avaient été ainsi passées depuis dix-sept mois par transaction entre les employeurs et les employés (1). L'étude de ces manifestations diverses nous entraînerait beaucoup trop loin. Contentons-nous de les indiquer au début de cette étude pour bien mettre

(1) **Travaux préparatoires de la loi du 23 avril 1919**, p. 89.

en lumière ce fait que le système inauguré par la loi du 23 avril n'a rien d'une innovation spontanée et sans racines dans la réalité et qu'il constitue au contraire le développement d'une idée antérieure, une étape significative sans doute, mais une simple étape, d'un acheminement progressif vers un but facile à discerner.

Nous appellerons principe de la réglementation mixte l'idée qui domine l'organisation nouvelle pour bien marquer sa liaison avec les anciens modes de réglementation et les emprunts qu'il leur a faits. Il consiste essentiellement, comme le terme l'indique, à combiner réglementation autonome et réglementation légale pour atténuer les inconvénients de chacune prise isolément et cumuler leurs avantages. Mais cette collaboration entre le législateur et les assujettis peut se faire sous de nombreuses et variables formes. La loi de 1919 en a admis une double application : elle a organisé la consultation des intéressés tout à la fois pour la préparation du texte et pour son application. Nous examinerons en détail chacun de ces points de vue.

CHAPITRE PREMIER

La préparation de la loi du 23 Avril 1919

C'est bien la loi du 23 avril 1919 -- suivie de celle du 2 août qui en reproduit presque textuellement les termes — qui a introduit de façon définitive le principe de réglementation mixte dans notre législation ouvrière. Mais ce serait laisser dans notre exposé une grave lacune que de passer sous silence deux autres lois antérieures, qui constituent des précédents incontestables et qui permettent de suivre de son apparition jusqu'à son très rapide développement l'idée de collaboration des intéressés avec le législateur. Toutes deux d'ailleurs sont fort récentes, puisqu'elles ont été votées au cours de la guerre. Ce sont la loi du 10 juillet 1915 sur l'établissement du salaire minimum pour les ouvrières de l'industrie du vêtement travaillant à domicile, et surtout la loi du 11 juin 1917 qui vise également les ouvrières du vêtement, mais cette fois le personnel d'atelier, et institue pour elles le bénéfice de la semaine anglaise. Nous croyons logique d'analyser brièvement ces deux textes législatifs avant d'étudier en détail la loi du 23 avril qu'ils ont préparée dans une très large mesure.

SECTION I

LES PRÉCÉDENTS :

LA LOI DU 10 JUILLET 1915 ET LA LOI DU 11 JUIN 1917

De la loi du 10 juillet 1915 nous avons peu de chose à dire: l'idée de réglementation mixte n'y apparaît en effet qu'en

germe et à titre subsidiaire pour la fixation du salaire minimum des ouvrières travaillant à domicile.

En principe, ce salaire doit être déterminé par les *Conseils consultatifs du Travail*, organes créés par la loi du 17 juillet 1908 et dont il faut décrire en quelques mots le fonctionnement. Ils sont institués par décret et se composent de deux sections, l'une patronale, l'autre ouvrière, comprenant chacune de 6 à 12 membres élus par les patrons et les ouvriers suivant certaines modalités. « Leur mission, aux termes de la loi, est d'être les organes des intérêts matériels et moraux de leurs commettants — de donner soit d'office, soit sur la demande du gouvernement des avis sur toutes les questions qui concernent ces intérêts — de répondre aux demandes d'enquête ordonnées par le gouvernement ».

Cette organisation partait d'une bonne intention, celle de donner aux intérêts professionnels une représentation adéquate. Mais elle était viciée par de lourdes erreurs dont les principales consistent à notre sens dans la prétention d'innover et de créer en un domaine où rien ne saurait suppléer à la libre initiative des intéressés; dans le mépris de cette initiative, manifestée par la superposition aux associations professionnelles déjà existantes de groupements nouveaux, à la fois semblables et différents et qui recevaient leurs pouvoirs non de la volonté de leurs membres mais de la loi seule; enfin, dans le refus d'attribuer à ces groupements un rôle et une autorité suffisants pour justifier leur existence. Ils n'auraient été que de pâles doublures des syndicats.

Aussi furent-ils incapables de se former, sauf à l'état de rares exceptions. En juillet 1915 le gouvernement dut reconnaître l'échec presque total de sa tentative. Mais la leçon ne fut pas comprise et, pour remplacer les Conseils du Travail, on imagina de nouveaux organismes encore plus compliqués: les « comités de salaire » composés de 2 ou 4 patrons et autant d'ouvriers ou ouvrières, choisis par les présidents et vice-présidents de section des Conseils de prud'hommes du département et présidés par le juge de paix — et les « comités professionnels d'expertise » (2 ouvriers et 2 patrons des industries du vêtement, choisis comme ci-dessus et présidés

par le juge de paix du canton). D'après les travaux préparatoires, les comités de salaire n'ont aucun pouvoir d'appréciation ; ils se bornent à constater par une enquête le prix normal payé à une ouvrière d'habileté moyenne pour une journée de travail de 10 heures. Les comités professionnels d'expertise interviennent ensuite et, sur la base fixée par les premiers, font la transposition du salaire au temps en salaire aux pièces.

Toujours même obstination à méconnaître les associations professionnelles, même prétention d'imposer aux intéressés des constructions législatives arbitraires. Du moins voit-on poindre une première et encore vague conception de la nécessité de recourir aux accords intracorporatifs pour assurer l'application réelle des prescriptions légales, l'idée que la législation ouvrière ne peut fonctionner efficacement sans l'intervention et la collaboration des intéressés. Sous la pression des circonstances ce premier germe de réglementation mixte devait se développer très vite et deux ans après un progrès très important se trouvait réalisé.

La loi du 11 juin 1917 est une disposition tout à fait provisoire et fragmentaire. Elle porte la tare de ce travail législatif improvisé au jour le jour, auquel nous ont trop habitués les Parlements modernes. Elle ne vise en effet que l'établissement de la semaine dite anglaise pendant la durée de la guerre et pour une fraction du personnel d'une seule industrie : les ouvrières du vêtement. Pourquoi cette restriction bizarre? Pour un motif fort simple. En avril et mai 1917 certains tailleurs et couturiers parisiens avaient pris l'initiative d'établir le repos de l'après-midi du samedi, mais en défalquant du salaire de leurs ouvrières le montant des heures ainsi supprimées; cette mesure provoqua des réclamations, une grève et même quelques désordres dans la rue. Dans les circonstances critiques que traversait alors le pays une telle agitation présentait de réels dangers. Le gouvernement s'émut, intervint, pressa les parties antagonistes d'aboutir à une solution transactionnelle amiable et parvint à les y décider. Patrons et grévistes signèrent un accord. Mais des deux côtés, on se fit cette réflexion que de semblables conventions

étaient bien aléatoires et bien fragiles. Et les patrons d'abord, les ouvrières ensuite paraissent avoir eu le désir de profiter de l'intervention gouvernementale pour faire sanctionner de façon législative la transaction réalisée. Tel est du moins l'exposé fait par le Ministre du Travail, M. L. Bourgeois, à la séance de la Chambre du 29 mai 1917. Nous avons d'autant plus de raisons de croire à l'exactitude de cet aveu qu'il est plus stupéfiant de voir le gouvernement mettre ainsi la puissance législative au service d'intérêts relativement aussi restreints et l'y mettre avec une promptitude telle que dix jours à peine s'écoulèrent entre l'accord des patrons et des grévistes et l'adoption du projet de loi au Palais Bourbon!

Ces détails ne sont pas superflus car ils mettent en pleine évidence la propension du pouvoir à se laisser conduire que nous retrouverons également à l'origine de la loi de 1919. Il ressort des travaux préparatoires qu'une fois le pas fait on se rendit compte qu'il engageait l'avenir. Et l'on ne songea plus dès lors, les uns de bonne foi, les autres pour laisser croire qu'une mesure hâtive et irréfléchie était au contraire le fruit d'une détermination mûrement raisonnée, qu'à célébrer le progrès accompli : « Quel gain considérable pour la paix sociale, s'écriait M. Léon Bourgeois, de voir des deux côtés accepter l'idée des accords collectifs entre syndicats ouvriers et syndicats patronaux, et de ne pas laisser à la fantaisie, à l'intérêt particulier, à l'ambition mauvaise de tel ou tel le soin de troubler les conditions dans lesquelles les différents partis doivent s'accorder. Je dis que c'est là un fait considérable. Non seulement nous acceptons les rapports syndicaux entre patrons et ouvriers, mais nous demandons à la loi de consacrer le caractère grave, sérieux, durable des rapports entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers. C'est une pierre fondamentale de l'édifice de la paix sociale qu'à l'occasion d'un conflit et de discussions de détail, nous trouvons l'occasion de presser et d'enfoncer profondément et sur laquelle s'élèvera cet édifice durable » (1).

(1) **Journal Officiel. Débats parlem.** Chambre des Députés, 1917, pages 1248-1249.

Plus sincère peut-être était la satisfaction du rapporteur de la loi à la Chambre, M. Lauche, vieux militant syndicaliste, qui avait, lui, discerné tout de suite la portée considérable et les avantages possibles de cette victoire obtenue presque par surprise. Soucieux de tirer du succès tout ce qu'il pouvait comporter, il s'efforça de l'accroître en exploitant habilement le caractère encore inédit du projet : « Cette loi, répétait-il, n'est pas une loi ordinaire... le Gouvernement et le Parlement n'interviennent que pour légaliser l'accord même intervenu entre les syndicats ouvriers représentant les ouvrières et le syndicat patronal représentant les patrons... Que fait le gouvernement dans cette question? Il ne fait qu'enregistrer les accords intervenus entre les deux parties. C'est là qu'est la garantie » (1). Et l'exposé des motifs enchérissait encore sur les vues de M. Lauche. Il attribuait au pouvoir administratif pour l'application de la loi le même rôle passif d'enregistrement que venait d'endosser le pouvoir législatif. « Nous laissons en principe, déclarait l'exposé, aux accords librement consentis par les syndicats patronaux et ouvriers de chaque profession et de chaque région, le soin de déterminer comment sera appliqué le repos de l'après-midi du samedi aux conditions particulières de ladite profession dans la région considérée.

« *Le règlement d'administration publique là où de tels accords seront intervenus se bornera à les homologuer et à les sanctionner* ».

Ainsi les Chambres d'une part et d'autre part le Conseil d'Etat n'avaient plus qu'à estampiller les conventions intersyndicales conclues par les intéressés! M. Lauche avait le droit de parler de « victoire considérable ». Il aurait même pu dire que c'était pour le monde du travail un triomphe aussi complet qu'inattendu.

Le Sénat s'efforça de faire machine en arrière. Sur les deux points essentiels, le rapporteur, M. Henry Chéron, tenta de réagir. Il présenta d'abord la loi en essayant de la dégager de ses origines immédiates et de revêtir d'un intérêt

(1) **Id. ibid.,** p. 1247.

« d'ordre général » un projet qui n'exprimait très évidemment qu'un intérêt collectif tout à fait particulier. D'autre part, et surtout, il s'éleva très explicitement contre le rôle effacé que l'exposé des motifs et le rapporteur à la Chambre avaient attribué au pouvoir administratif. « Le texte de la Chambre décide, comme on l'a vu, que les règlements d'administration publique se référeront aux accords intervenus dans le cas où il en existera. Il ne faut pas évidemment interpréter cette formule d'une façon absolue et en déduire que le Conseil d'Etat n'aurait plus qu'un rôle d'enregistrement. Ce serait aussi contraire au droit qu'au bon sens. Il faut comprendre cette disposition dans le même sens que celui où est écrite une formule analogue du décret du 10 août 1899 sur les conditions du travail dans les marchés passés au nom de l'Etat : « Se référer autant que possible, dit ce décret, aux « accords entre les syndicats patronaux et ouvriers de la « localité ou de la région ». Les règlements d'administration publique tiendront donc compte des accords intervenus. Ce sera d'ailleurs un moyen de faciliter l'application de la loi. Il n'eut été ni utile, ni raisonnable, ni juridique de décider qu'ils les homologueraient.Les accords des parties seront conclus librement. Le pouvoir réglementaire en s'y référant précisera les détails nécessaires à l'application de la loi en tenant compte des besoins du travail pour chaque profession et pour chaque région » (1).

Nous avons cru devoir entrer dans quelques détails et multiplier les citations pour bien préciser les nuances de l'état d'esprit avec lequel les divers éléments de la puissance publique abordaient l'idée nouvelle. Abandon pur et simple au courant de la part du Gouvernement et de la Chambre, résistance relative de la part du Sénat. Deux ans plus tard, nous retrouverons plus ou moins les mêmes attitudes. En fait, ce fut la première tendance qui prédomina. Le Sénat, ayant sauvé la face, ratifia la loi dans sa séance du 8 juin. Et le Conseil d'Etat, notamment dans les règlements d'administration publique des 18 septembre 1917, 16 avril, 4 juillet

(1) **Doc. parl.** 1917. Sénat, p. 259.

et 3 septembre 1918 qui visent de très nombreux accords entre syndicats ou simples groupements patronaux et ouvriers, semble bien s'être occupé surtout de mettre en langage juridique les conventions collectives des intéressés et de leur donner une portée plus générale.

La loi de 1917 n'eut qu'une courte carrière. Au bout de deux ans à peine, elle fut remplacée par celle du 23 avril 1919, qui englobait dans sa généralité la question de la semaine anglaise. Du moins, soit en vertu de son efficacité propre, soit par suite des circonstances exceptionnelles de l'époque, a-t-elle donné pendant cette brève période d'application des résultats satisfaisants.

SECTION II

L'ÉLABORATION DE LA LOI DU 23 AVRIL 1919

La loi du 23 avril 1919 et celle du 2 août qui lui fait suite (1) ont pour objet, comme on le sait de réduire à huit heures la journée de travail qui jusqu'à ce moment était encore de 10 et 12 heures en vertu des lois de 1848 et de 1900. Les circonstances dans lesquelles intervint cette réforme ont une grande importance pour expliquer l'adoption du système de réglementation mixte.

La journée de huit heures était réclamée depuis de lon-

(1) La loi du 2 août 1919 reproduit presque textuellement les termes de la loi du 23 avril pour les appliquer à la navigation maritime. Aussi ne l'indiquons-nous que pour mémoire. Tout ce qui s'applique à la loi du 23 avril est également vrai de celle du 2 août.

Par contre la loi du 24 juin apliquant la journée de 8 heures au travail dans les mines appelle quelques observations spéciales que nous ferons en leur lieu.

gues années par un mouvement ouvrier méthodique, dont la première manifestation explicite remonte au premier Congrès de l'Internationale en 1866. La propagande menée à cette occasion paraît d'ailleurs s'être toujours inspirée autant — sinon plus — de préoccupations politiques que de soucis d'ordre économique. Elle constituait pour le parti socialiste un moyen de recruter de plus nombreux adhérents. Fréquemment discutée et promise, la réforme, déjà réalisée dans plusieurs pays, ne semblait pas avoir en France de chances d'aboutir dans un bref délai. Elle était de celles qu'on renvoie aux calendes. Le patronat lui faisait d'ailleurs une opposition très vive basée *grosso modo* sur un double motif: l'affirmation — un peu exagérée, croyons-nous — que l'abréviation de 1/5 de la journée de travail normale aboutirait à une diminution de 20 % dans la production; l'impossibilité pratique pour la France d'admettre, avant ses concurrents européens les plus proches, un abaissement de la durée du travail qui l'eut mise en état d'infériorité dans la concurrence mondiale. Mais en 1918 cette seconde raison était devenue sans valeur. Dès l'armistice en effet les Puissances de l'Entente et le bloc des Empires centraux comprirent la nécessité impérieuse de prévenir des troubles sociaux que le rythme normalement prévisible d'une réaction consécutive à une si longue et si dure période de souffrances rendait particulièrement périlleux, en octroyant d'un commun accord à leur population ouvrière une satisfaction si patiemment poursuivie et si impatiemment attendue. En France tout spécialement, le pouvoir jugea nécessaire de donner de suite quelque satisfaction à la « vague de paresse » qu'un ministre venait de dénoncer. Une proposition de loi déposée le 28 janvier 1919 par quatre députés socialistes, MM. Renaudel, Voilin, Lauche et Alb. Thomas déclencha le mouvement. On craignit d'exciter l'effervescence de la classe ouvrière en attendant que la réglementation internationale projetée fut intervenue en la matière. La proposition du 28 janvier avait été renvoyée à la Commission du Travail qui en commençait l'étude, lorsque le gouvernement résolut de faire le projet sien et d'en saisir la Commission interministérielle des Traités internationaux du Travail, siégeant au Ministère du Tra-

vail. Cette méthode pouvait du reste fort bien se justifier en raison de l'insertion prévue de clauses relatives à la législation ouvrière dans le traité de paix alors en préparation.

La pression violente des intéressés venait donc, en France, comme dans presque tous les pays belligérants, d'imposer aux pouvoirs publics l'examen rapide de la réforme qui leur tenait à cœur. Il apparaissait bien difficile dès lors en logique et en fait d'écarter le monde du travail de l'étude du problème à résoudre. En logique, parce qu'il eut été absurde d'interdire aux ouvriers et aux patrons toute participation à l'élaboration pratique d'une réforme dont le syndicalisme venait d'emporter le principe, alors surtout que la réglementation légale seule avait donné de si maigres résultats (1). Mais les motifs de fait étaient plus puissants encore, car la C. G. T., sinon les syndicats patronaux, avait la volonté d'intervenir pour hâter le vote de la loi et la force nécessaire pour exécuter sa volonté. Il parut sage au pouvoir de faire de bonne grâce aux délégués ouvriers et patrons la place qu'ils n'auraient pas manqué d'exiger si elle leur avait été refusée. Le Ministre du Travail procéda tout d'abord à une consultation officieuse de « certains grands industriels » (1), dont les réponses montrèrent l'impossibilité d'une loi générale et rigide. M. Colliard eut le grand mérite de comprendre que « toutes les industries n'étaient pas coulées dans le même moule » (2). Pour leur permettre de faire valoir leurs intérêts et leurs exigences propres, il adjoignit donc, par arrêté du 1er mars 1919, à la Commission des Traités internationaux du Travail dix représentants patrons et dix représentants ouvriers. Les uns et les autres devaient être désignés par le Ministre du Travail, mais comme ils lui étaient proposés par les organisations professionnelles intéressées, autant dire que son choix était forcé. Avec cet appoint, la

(1) « A cet égard, l'expérience de la loi du 30 mars 1900... était pour moi un enseignement », disait avec bon sens le Ministre du Travail. **Trav. prép.**, p. 219.

(2) **Id. ibid.**

(3) **Id. ibid.**

Commission présidée par le Ministre du Travail atteignit le chiffre de 54 membres.

On voit le progrès réalisé depuis 1917. A cette époque, l'intervention des intéressés dans l'élaboration du projet de loi avait été, malgré son importance, purement officieuse. Le 1er mars 1919, c'était le principe lui-même de la participation des ouvriers et des patrons à la réglementation du travail qui se trouvait officiellement reconnu, consacré et pratiqué. Entre les deux espèces, il y a toute la différence du fait au droit.

Ajoutons que c'était le monde du Travail qui avait dans la Commission la majorité des voix grâce au puissant renfort qu'il venait de recevoir. Si l'on fait la répartition des membres de la Commission suivant leurs catégories naturelles, on y compte en effet : deux ministres, dix parlementaires, neuf fonctionnaires (en y comprenant le colonel délégué du Ministre de la Reconstitution industrielle), seize patrons et seize ouvriers. La balance qui penchait auparavant du côté des conceptions gouvernementales, se trouvait donc brusquement inclinée dans un sens tout opposé. Si les patrons et les ouvriers voulaient s'entendre, ils avaient la majorité absolue. Immédiatement, ils profitèrent de la situation nouvelle, en faisant émettre des réserves sur l'article attribuant à chacune des Puissances contractantes « quatre délégués, donc deux délégués du gouvernement et deux représentant respectivement d'une part les patrons, d'autre part les employés et ouvriers », dans le projet de loi créant un organisme permanent pour la réglementation internationale du Travail. « La Commission, dit le résumé officiel des travaux, a estimé que la place faite aux représentants du Gouvernement était excessive par rapport à la place faite aux techniciens » (1). C'était donc réclamer pour ceux-ci non plus seulement l'égalité, mais la majorité.

Mais l'accord entre patrons et ouvriers ne dura guère. Très évidemment, les premiers étaient venus à la Commis-

(1) **Trav. prép.**, p. 2.

sion sous l'empire d'une contrainte morale. Ils se voyaient dépassés par les événements qui servaient à merveille la cause du prolétariat et sentaient bien d'avance que toute résistance de leur part serait vaine. D'autant plus que leurs adversaires pouvaient compter sur l'appui de presque tous les membres du groupe parlementaire entraînés vers les ouvriers tant par leur carrière antérieure que par des exigences d'ordre électoral. Aussi les patrons étaient-ils partagés entre deux désirs : refuser de participer aux délibérations pour bien marquer leur hostilité aux mesures prises — ou s'efforcer au contraire en y assistant de limiter les concessions qu'ils se sentaient obligés d'accorder.

De fait, il suffit de lire avec attention le résumé auquel nous avons fait allusion pour constater qu'à la Commission l'influence ouvrière ne cessa pas d'être prépondérante. A la séance du 2 avril, la délégation patronale ne voulant pas s'associer à l'adoption sans réserves de la loi de huit heures dont elle acceptait bien la nécessité de fait, mais dont elle voulait marquer les périls économiques, donna lecture d'une déclaration (1) destinée à dégager sa responsabilité. En résumé, ce document revenait à dire, et c'est l'interprétation que lui donna aussitôt le Ministre de la Reconstitution Industrielle : « Les pouvoirs publics vont commettre une erreur économique énorme. A eux seuls de supporter le poids de leur décision ». M. Jouhaux, secrétaire général de la C. G. T. déclara que le procédé était de nature à indisposer les ouvriers et menaça de rompre la discussion. Il fut soutenu par M. Loucheur, ministre de la Reconstitution Industrielle, et finalement la délégation patronale consentit à donner aux susceptibilités froissées une satisfaction de forme en adoucissant les termes de sa déclaration. Les délégués ouvriers se contentèrent de cette concession.

Il le fallait bien, car les motifs allégués par les patrons étaient au fond difficilement réfutables. Ils se résumaient en deux points : 1° Le moment de réduire la journée de travail

(1) Voir **Trav. prép.**, p. 23.

était mal choisi alors que la France ravagée et décimée avait à panser toutes les blessures de la guerre; 2° La réduction immédiate de la journée devait nécessairement, par une augmentation corrélative des prix, accroître la crise de la vie chère. Une troisième considération ressort de la discussion générale, à savoir qu'une réglementation uniforme pour toutes les industries, sans acception des nécessités particulières de chacune d'elles, ne pouvait qu'entraver la production.

Les délégués patronaux reconnaissaient d'ailleurs que « si la Conférence Internationale du Travail doit adopter le principe de la journée de 8 heures... il sera impossible à la France, victime de cette adoption comme elle l'a été de la guerre, de se séparer sur ce point des Etats alliés ou associés ». Ils s'inclinaient donc devant les exigences de fait et, le principe admis, demandaient seulement qu'on en limitât la malfaisance possible par les modalités d'application.

Les délégués ouvriers acceptèrent ce point de vue. Cependant, ils craignirent au fond de favoriser un moyen dilatoire et réclamèrent que le principe de la journée de 8 heures fût officiellement adopté par les pouvoirs publics avant le 1er mai, c'est-à-dire sous un délai de six semaines. Cette exigence avait pour buts de hâter le dépôt du projet de loi qui n'eût pas manqué de traîner en longueur s'il avait été remis aux lenteurs habituelles du mécanisme parlementaire et d'acculer indirectement ainsi les pouvoirs publics pour la détermination des modalités d'application de la loi à une procédure plus rapide que celle suivie d'ordinaire.

M. Picquenard, sous-directeur du Travail, venait en effet d'indiquer les deux méthodes entre lesquelles il fallait opter en matière de réglementation du travail : « ou bien faire une loi visant non seulement les principes, mais les détails d'application — ou bien poser dans la loi le principe de la réglementation et laisser à un règlement d'administration publique le soin d'en déterminer les modalités d'application pratique, conformément aux accords intervenus entre les syndicats ouvriers et les syndicats patronaux intéressés, ou après

consultation de ces organismes » (1). Et, en faveur de cette seconde procédure, il alléguait le précédent de 1917.

Elle réunit, pour des motifs divers, l'assentiment à peu près unanime. Les ouvriers y voyaient l'occasion de consacrer presque immédiatement leur victoire par l'adoption officielle du principe; les patrons estimaient qu'ils y trouveraient peut-être plus de facilités pour rattraper, par le jeu des dérogations, quelque fraction des heures de travail supprimées, grâce à des accords amiables et directs avec leur personnel; les uns et les autres appréciaient l'indépendance intérieure que leur confierait un tel système de réglementation. Quant au gouvernement, il est permis de croire qu'il prisait surtout dans la procédure offerte un moyen d'éviter les difficultés quasi-inextricables d'une réglementation visant des industries si nombreuses et si diverses; laisser aux intéressés le soin de résoudre ce complexe problème était d'une élégante politique. Et puisqu'il y avait déjà un précédent, le mieux n'était-il pas de s'y remettre? (2).

Les deux questions essentielles se trouvaient ainsi réglées. La dernière séance fut consacrée à des questions de détail. Au point de vue qui nous occupe, il faut pourtant y relever les interventions de deux délégués patronaux, MM. de Peyerimhof et Guérin, très curieuses en ce sens qu'elles montrent comment chez les patrons la réflexion avait développé l'opportunisme et comment l'intérêt personnel peut paralyser les réclamations de principe depuis si longtemps formulées. Le premier estimait utile « d'atténuer ce que le projet de loi comporte d'excessif en ce qui concerne la liberté des accords corporatifs des intéressés »; il craignait qu'on n'eût donné «trop de force aux accords patronaux et ouvriers» et demandait que « le Gouvernement conserve son autorité pour intervenir et limiter ces accords ». Il alla jusqu'à réclamer la suppression de la faculté donnée aux organisations professionnelles par le projet de loi de demander des règlements d'administration publique, ne laissant ainsi subsister que la

(1) **Trav. prép.**, p. 15.

(2) Voir **Exposé des motifs. Trav. prép.**, p. 35, voir aussi p. 130.

procédure d'office. C'était renoncer de propos délibéré à la meilleure occasion qui eût encore été offerte au monde du travail de recouvrer son autonomie intérieure et avouer implicitement l'affaiblissement d'un patronat qui sollicitait ainsi le secours de l'Etat. M. Guérin de son côté appuya les regrettables observations de son collègue et présenta au pouvoir l'occasion pratique immédiate d'intervenir, en lui demandant de fixer pour deux ou trois ans « un palier de 54 heures par semaine ». Tandis que M. Jouhaux revendiquait le droit d'intervention des « intéressés compétents ». M. Strauss répondit à très juste raison en manifestant sa surprise « des observations du monde patronal. Depuis longtemps ce dernier s'élève contre l'interventionisme d'Etat. Aujourd'hui, il réclame l'interventionisme à son maximum puisqu'il veut superposer à l'accord libre des patrons et des ouvriers la décision de l'Etat ». Un autre délégué patronal. M. Villemin essaya d'interpréter les malheureuses déclarations de ses collègues en disant que « la délégation patronale ne demande pas l'intervention de l'Etat. Elle demande simplement la limitation légale des pouvoirs des organisations patronales et ouvrières » (1). On cherche en vain la différence pratique entre les deux points de vue et il faut maintenir le reproche à certains délégués patronaux d'avoir tenté dans un intérêt personnel, de « saboter » l'idée renaissante de la législation ouvrière autonome.

Finalement, le Ministre du Travail annonça la décision du Gouvernement de soumettre aux Chambres le projet de loi sous la forme même qui résultait des délibérations de la Commission. C'était l'homologation pure et simple des desiderata des intéressés : victoire nouvelle pour le principe de réglementation mixte.

(1) **Trav. prép.**, pp. 16, 17, 18.

SECTION III

LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE DU PROJET DE LOI

Le rapporteur de la loi au Sénat, M. Strauss, a écrit avec raison que les procès-verbaux de la Commission interministérielle des Traités internationaux du Travail « feront date dans l'histoire du Travail en France » (1). On n'en saurait dire autant des délibérations parlementaires sur la question. Les Chambres paraissent s'être laissées hypnotiser par l'unique préoccupation des conséquences d'une réduction de la journée de travail et n'avoir pas même compris toute la portée de la nouvelle méthode de législation.

Sur le caractère mixte de la réglementation proposée, le rapport rédigé au nom de la Commission du Travail par M. Justin Godart est aussi court que lyrique. « C'est l'application du principe de la loi laissée aux intéressés sous le contrôle du Ministre du Travail. C'est la collaboration nécessaire des ouvriers et des patrons dans l'adaptation à leur industrie de la journée de huit heures. C'est la discussion des intérêts communs, des revendications, c'est la documentation mutuelle... Une ère nouvelle s'ouvrira, une fois la loi proposée promulguée. Ce sera l'ère de la collaboration ouvrière et patronale pour la recherche des solutions les meilleures. Ce sera l'obligation de fait pour chaque profession d'avoir ses organisations régionales et nationales, ouvrières et patronales qui devront être consultées à tout instant, qui par suite seront amenées à tenir à jour leur état matériel et moral... » (2). Et, très justement d'ailleurs, il qualifie l'initiative de la loi « d'innovation capitale ».

Mais peut-être le rapporteur n'avait-il néanmoins envisagé ce point de vue que d'une façon trop superficielle. En tous

(1) **Doc. parl.** Sénat n° 210.

(2) **Trav. prép.**, pp. 50 et 53.

cas la Chambre ne le comprit pas ou du moins ne voulut pas accepter toutes les conséquences logiques du principe ainsi posé. Sans cesse au cours de la discussion tel ou tel député intervient pour demander l'insertion d'une disposition quelconque, plus explicitement protectrice de l'intérêt ouvrier. Et tantôt le Ministre du Travail, tantôt le Rapporteur, tantôt le Président de la Commission ont beau rappeler l'idée directrice du texte et le principe de la liberté du monde du travail (1), les tentatives se renouvellent toujours. L'une d'elles finit par réussir après avoir échoué, grâce à l'une de ces sautes de vent si fréquentes dans les Assemblées parlementaires. M. Alb. Thomas en effet avait réclamé l'insertion d'une disposition spécifiant que la réduction à 8 heures de la journée de travail ne saurait avoir pour conséquence une réduction corrélative des salaires. Le Ministre du Travail s'éleva contre l'adoption de cet amendement pour ce motif fort juste que la question ayant été déjà discutée au sein de la Commission des Traités internationaux du Travail, les délégués ouvriers avaient obtenu des patrons l'engagement formel que la réduction des heures de travail n'entraînerait point une diminution des salaires. En présence de cette déclaration, les ouvriers n'avaient pas insisté pour l'insertion dans le projet de loi d'une clause relative à cette question, par confiance tant dans la parole des industriels que dans la force syndicaliste pour faire respecter l'engagement pris. « J'ai présenté, déclara M. Colliard, un texte sur lequel l'accord s'est fait entre patrons et ouvriers qui sont directement intéressés. Je m'y tiens parce que j'y vois une condition du

(1) **M. le Président de la Commission.** — « Les ouvriers sauront mieux que vous ce qu'il leur faut. C'est par des accords que la question doit se régler ».

.....

M. le Président de la Commission. — « Il y aurait bien d'autres questions plus importantes à insérer dans le texte. Nous ne l'avons pas fait parce que nous voulons que ce soient les ouvriers et les patrons qui établissent d'un commun accord les conditions dans lesquelles doit être appliquée la journée de 8 heures ». **Trav. prép., p. 125.**

succès de la loi » (1). L'amendement de M. Alb. Thomas, écarté par la Chambre, fut repris sous une autre forme par M. Aristide Briand. «Pour la troisième fois, s'écrie le Ministre du Travail, je rappelle à la Chambre que cette question des salaires a été écartée d'une façon très nette par les intéressés. J'attache tout de même une certaine importance aux décisions qui ont été prises dans les Commissions par les représentants autorisés des patrons et des ouvriers. J'ai dit que je m'efforcerai de les faire triompher devant la Chambre. Je m'y tiens » (2). La fermeté de ces déclarations n'empêcha point les députés d'adopter l'article additionnel proposé par M. Briand et ainsi conçu : « La réduction des heures de travail ne pourra en aucun cas être une cause déterminante de la réduction des salaires. Toute stipulation contraire est nulle et de nul effet ».

Il n'est pas inutile de souligner ce vote qui marque de la part de la Chambre un curieux retard sur l'évolution de l'époque et constitue un bel exemple de ce « paternalisme déprimant », si fréquent et si justement stigmatisé dans nos lois sociales actuelles.

Beaucoup plus brève fut la discussion au Luxembourg. Pressé d'aboutir d'ailleurs, le Gouvernement supplia la Haute Assemblée d'employer une fois de plus le détestable procédé de travail adopté pour la plupart de nos lois et de ratifier littéralement le texte voté par la Chambre quelles que pussent être ses imperfections. En protestant, le Sénat y consentit. Du reste un fait important venait de se produire, qui semblait si bien confirmer la valeur de l'innovation apportée par la loi qu'il contribua certainement à emporter l'adhésion des sénateurs (3). Nous voulons parler de l'accord signé le 17 avril, jour même où la Chambre adoptait la loi, par les représentants patronaux et ouvriers des industries métallurgiques et minières, de la construction mécanique électrique

(1) **Trav. prép.**, p. 159. Cf. **ibid.**, p. 89.

(2) **Id.**, p. 172.

(3) Cf. **Trav. prép.** Séance du Sénat, 23 avril, p. 190.

et métallique et industries qui s'y rattachent. Les deux parties avaient réalisé un accord amiable au sujet de l'application de la loi de huit heures dans leurs diverses corporations. Cette manifestation était d'autant plus importante qu'elle émanait d'un ensemble plus considérable d'industries et qu'elle devançait l'application de la loi. On y voulut voir tout à la fois une preuve irréfutable de l'excellence de la méthode appliquée, qui attestait son efficacité avant même d'avoir été mise officiellement en usage et du fait que le monde du travail était mûr pour l'application immédiate d'une réforme si bien accueillie. Le Parlement craignit de se laisser gagner de vitesse, de paraître remorqué par la classe laborieuse qu'il prétendait conduire, en sorte qu'une seule séance suffit pour le vote de la loi au Sénat (1).

---

(1) Nous aurons l'occasion de revenir avec plus de détails sur l'important accord du 17 avril. Il nous paraît plus logique de l'étudier en détail en même temps que les conventions collectives préalables aux règlements d'administration publique auxquelles il a servi dans bien des cas de modèle.

CHAPITRE II

L'application de la loi

L'initiative des intéressés avait donc été prédominante dans l'élaboration proprement dite du projet de loi. Et même dans la discussion parlementaire l'influence des organisations professionnelles, bien qu'indirecte, ne fut pas moins appréciable. Reste à déterminer la part attribuée à la collaboration patronale et ouvrière dans l'application de la loi. Question moins importante peut-être au point de vue théorique, mais de portée bien plus grande en fait. Car les lois du 23 avril et du 2 août 1919 — et c'est l'un de leurs aspects les plus intéressants — consistent presque exclusivement selon la formule d'un des sénateurs qui prirent part à la discussion en « une délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif par le canal du Conseil d'Etat » (1).

(1) M. Touron. **Trav. prép.**, p. 197.

L'expression de M. Touron ne doit d'ailleurs être entendue qu'au sens large; prise dans son acception juridique précise, elle pourrait prêter à la critique. M. Berthelémy, dans son **Traité de Droit Administratif** observe en effet qu'il ne saurait exister de délégation du pouvoir législatif au pouvoir réglementaire. « Les Chambres n'ont pas la disposition du pouvoir législatif, écrit-il, elles n'en ont que l'exercice » (p. 98). Le Droit Constitutionnel se refuse donc à voir dans le règlement d'Administration publique une « législation secondaire », comme on l'envisage souvent en pratique. Voir à ce sujet : Esmein. **De la Délégation du pouvoir législatif.** (Rev. pol. et parl. 1894. T. I., p. 200). — Duguit, **Traité de Dr. const.** T. II, p. 457. — Moreau. **Le règlem. admin.** — Berthelémy. **Le Pouv. régl. du Présid. de la Répub.** (extrait de la Rev. pol. et parl. de 1898 (p. 50).

SECTION I

LA PROCÉDURE DES RÈGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le texte de la loi en ce qui concerne la procédure des règlements d'administration publique est le suivant :

« ... ART. 7. — Des règlements d'administration publique déterminent par profession, par industrie, par commerce ou par catégorie professionnelle (1), pour l'ensemble du territoire ou pour une région, les délais et conditions d'application de l'article précédent.

« Ces règlements sont pris soit d'office, soit à la demande d'une ou plusieurs organisations patronales ou ouvrières, nationales ou régionales intéressées. Dans l'un et l'autre cas les organisations patronales et ouvrières intéressées devront donner leur avis dans le délai d'un mois. Ils sont revisés dans les mêmes formes.

« Ces règlements devront se référer, dans le cas où il en existera, aux accords intervenus entre les organisations patronales et ouvrières nationales ou régionales intéressées.

« Ils devront être obligatoirement revisés lorsque les délais et conditions qui y sont prévus seront contraires aux stipulations des conventions internationales sur la matière ».

Ces dispositions soulèvent, on le voit à la simple lecture, un certain nombre de problèmes. Pour les élucider et déterminer le sens exact du texte, nous trouverons les données

(1) Ce terme, d'après les travaux préparatoires, doit être considéré comme extensif.

nécessaires dans trois sources distinctes : la législation antérieure de 1917 sur laquelle est calquée en partie la procédure de la loi de 8 heures, les travaux préparatoires et les directives données par le Ministre du Travail à ses subordonnés pour l'interprétation de la loi.

Nous citions tout à l'heure le mot de M. Touron considérant la loi du 23 avril comme une simple délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Il serait plus exact de dire que la délégation a été donnée par le pouvoir législatif aux organisations professionnelles intéressées sous le contrôle du pouvoir exécutif. La question essentielle, et qui, résolue, éclaire toutes les autres, est donc celle des attributions respectives des corporations assujetties et du Conseil d'Etat.

La pensée dominante de la Commission des Traités internationaux du Travail avait été certainement le désir de laisser l'indépendance la plus large possible aux deux catégories d'associations professionnelles pour assurer la mise en pratique de la loi de 8 heures. Elle avait entendu se référer au précédent de la loi sur la semaine anglaise, qui avait réussi. Tel était bien en particulier le sentiment de M. Picquenard, sous-directeur du Travail, qui représentait au point de vue administratif dans la Commission la plus grande compétence technique. De son côté, le rapporteur de la loi au Sénat, M. Strauss, avait montré dans les pourparlers préalables à la confection des règlements d'administration publique un vaste champ ouvert au fonctionnement normal des conventions collectives de travail. Les deux Chambres acceptèrent sans difficulté ce point de vue. Un peu rétives lorsqu'il s'agissait de reconnaître l'idée de collaboration préalable, elles admettaient au contraire aisément l'idée de collaboration concomitante des intéressés. Dans cette nuance en effet réside pour le Parlement une question très grave: ce serait renoncer à son action jusqu'ici souveraine que de borner volontairement son rôle à ratifier les demandes et les désirs de telle ou telle collectivité nationale organisée. Mais, une fois le principe posé par lui, il ne voit plus d'inconvénient à ce que les conséquences en soient tirées par les assu-

jettis. A cet égard, il allait jusqu'à leur reconnaître une autonomie quasi complète (1).

Le Ministre du Travail, lui-même, accepta d'autant plus aisément cette façon de voir qu'il la partageait et l'avait explicitement défendue à plusieurs reprises. Dans la très importante circulaire qu'il adressa le 27 mai aux préfets et aux inspecteurs divisionnaires du travail et qui constitue le document essentiel pour l'application réglementaire de la loi, il développe donc des prescriptions inspirées de l'esprit le plus large et que nous allons nous efforcer de résumer avec exactitude.

Avant tout, « l'avis des organisations patronales et ouvrières intéressées » est le préambule nécessaire de la réglementation d'administration publique. Cet avis, dit la circulaire, est « obligatoire ». Et l'on va plus loin : on désire que le pouvoir réglementaire n'ait pas à départager patrons et ouvriers: ce qu'on leur demande, ce n'est pas seulement leurs opinions séparées, mais bien un accord. Et pour réaliser cet accord, le Ministre du Travail organisa, comme nous le verrons, des Commissions paritaires mixtes où les représentants des divers syndicats en cause discutent entre eux, avec le concours, s'il en est besoin, de représentants du gouvernement, et s'efforcent d'aplanir les points en litige. Il y a là une organisation très souple, également capable de s'adapter aux éventualités de bonne entente et de désaccord, et qui devait réduire au minimum les frictions entre parties en présence.

Accords et règlements pouvaient d'ailleurs, s'il était nécessaire, avoir une extension extrêmement variable. Ils étaient aussi bien susceptibles de se réduire à une industrie ou commerce dans une région déterminée que d'assurer l'application de la loi pour toute une catégorie professionnelle sur le territoire national tout entier. Naturellement le ministre insistait pour que l'on s'efforçât d'obtenir autant que possible des

(1) « La loi... repose presque toute entière sur les règlements d'administration publique et le Gouvernement comme le Parlement peuvent aujourd'hui agir en toute confiance parce qu'il y a dans le monde ouvrier des organismes capables de faire appliquer la loi ». Alb. Thomas, Séance du 17 avril. **Trav. prép.**, p. 105.

règlements de ce dernier genre. C'était en effet le meilleur moyen d'opérer avec promptitude, d'éviter un fouillis inextricable de textes réglementaires et des dissensions dangereuses entre diverses unités de la profession pourvues, selon la région qu'elles auraient occupée, de règlements différents. Mais, en cas de besoin, la diversité réglementaire demeurait possible. Et cette simple possibilité, même et surtout non suivie d'effets, paraissait aussi capable d'éviter des difficultés que son application trop large eut été susceptible d'en faire naître. Au reste, en pratique, les règlements intervenus jusqu'ici ont tous été des règlements nationaux et il semble que le monde du travail s'en soit assez bien accommodé.

Il est demeuré admis en principe que le pouvoir administratif garde le droit de corriger et de remanier les contrats collectifs en les utilisant (1). Ce vestige de l'ancien esprit a été sauvegardé par le rapporteur au Sénat; s'inspirant sans nul doute de son prédécesseur de 1917, il montra par l'exégèse juridique du texte de la loi que la simple homologation était un minimum auquel il ne convenait pas de se restreindre. Les règlements, dit en effet le texte, devront «se référer» aux accords conclus entre les intéressés dans les cas où il en existera. Mais qu'entendre au juste par l'expression assez imprécise « se référer »? Elle peut aussi bien admettre un simple renvoi pour la forme qu'une ratification complète et littérale du texte du contrat collectif. Le sens s'éclaire lorsqu'on se reporte au document auquel ce terme a été emprunté, le décret du 10 août 1899, d'où il avait déjà passé dans la loi sur la semaine anglaise. L'interprétation en a toujours été faite en ce sens que l'Administration devait s'inspirer le plus possible des conventions qui lui étaient soumises, mais sans être liées ni par leur texte, ni même par leur esprit. Les conventions pouvaient avoir négligé des points indispensables à réglementer, auquel cas il fallait les compléter. Elles pouvaient renfermer par contre des dispositions

(1) La Chambre paraît avoir été d'un avis contraire : « C'est une assemblée paritaire qui préparera le règlement d'administration publique que le Conseil d'Etat et le Ministère du Travail se borneront à mettre en style juridique », disait M. de Monzie, **Trav. prép.**, p. 130.

fort utiles mais qui eussent été déplacées dans un règlement d'administration publique, auquel cas il fallait les émonder. En outre, l'Administration conserve un droit suprême de contrôle et doit toujours vérifier si les conventions collectives ne lèsent pas d'autres intérêts particuliers respectables ou même l'intérêt général.

En fait le pouvoir réglementaire avait usé, avec discrétion mais de façon formelle, de ses prérogatives dans les deux précédents indiqués. Nous aurons plus loin l'occasion de déterminer avec quelques détails quelle fut son attitude pour les règlements issus de la loi de 1919.

Le Ministre du Travail, dans sa circulaire, s'est incliné complètement devant l'interprétation du rapporteur au Sénat. Ce serait donc une erreur ou du moins une exagération de parler de simple homologation pour les accords intersyndicaux sur la journée de 8 heures. Mais il est facile de prévoir que le fait emportera ou effacera le droit. M. Colliard a reconnu lui-même qu' « un accord aura dans tous les cas une autorité infiniment plus grande pour la rédaction de règlements que des avis donnés séparément par les deux parties et qui ont de grandes chances d'être divergents » (1). C'est l'évidence même. Mais il faut voir l'envers de cette constatation : c'est que l'accord, s'il a plus d'autorité à l'égard des parties, en a davantage aussi à l'encontre de la puissance réglementaire et qu'il sera beaucoup plus difficile à celle-ci de modifier sans froissements et sans arbitraire une convention synallagmatique que de réaliser une transaction entre deux opinions exprimées isolément. Ceci n'étant point dit, au reste, pour blâmer une procédure qui nous paraît au contraire très recommandable, mais pour souligner à la fois les difficultés spéciales qu'elle engendre et le sens qu'elle contribue à déterminer pour l'évolution de demain.

Par une modification qui trouve son origine dans la loi de 1917, c'est le Conseil d'État qui se trouve l'organe désigné

(1) Circ. du 27 mai 1919.

pour collaborer avec les organisations professionnelles dans la confection des règlements d'administration publique. Traditionnellement ce rôle paraissait revenir au Conseil supérieur du Travail. Le motif qui l'avait fait déposséder de cette fonction en 1917 était dicté par les circonstances. Ses membres en effet se trouvaient divisés sur la question et leur désaccord ne permettait pas d'espérer la solution rapide dont le gouvernement avait besoin. Mais, l'habitude prise, personne ne parut plus songer à lui en 1919. Il y avait d'ailleurs des raisons plus sérieuses que de simples considérations de circonstances pour faire appel à la compétence technique du Conseil d'Etat.Pourquoi en effet le Gouvernement recourait-il au Conseil Supérieur du Travail dans la réglementation antérieure? Parce que cette Assemblée, étant composée de représentants des patrons et des ouvriers paraissait exprimer l'opinion du monde du travail. Mais dès qu'on faisait appel aux intéressés eux-mêmes et qu'on les conviait à exprimer directement leurs vœux par la voix de leurs organisations professionnelles, il devenait beaucoup plus logique de leur donner la collaboration de techniciens spécialisés dans les questions administratives comme les Conseillers d'Etat.

Dans la confection des règlements d'administration publique consécutifs aux lois des 23 avril et 2 août, on peut dire que le rôle attribué au Conseil d'Etat a été double : il a consisté d'une part à mettre en langage juridique les accords intersyndicaux et, d'autre part, à suppléer aux divergences des intéressés.

Cette seconde partie de sa tâche était la plus délicate. Le texte de la loi donne bien au gouvernement le droit de prendre d'office les règlements d'administration publique après avoir demandé les avis des organisations professionnelles. Mais — et c'est ici que l'on peut le mieux saisir à quel point l'esprit nouveau que nous avons essayé de dégager domine l'actuelle législation du Travail — le pouvoir s'était résolu à n'user qu'à la dernière extrémité de la faculté qui lui était ainsi conférée et à laisser jouer au maximum l'initiative des groupements syndicaux.Dans l'important rapport qui accom-

pagne les deux premiers règlements parus (1), le Ministre du Travail, exposant « la méthode suivie par son administration ainsi que les principes directeurs qui l'ont guidée et dont elle continuera de s'inspirer » déclare que le Gouvernement a estimé « qu'au début, il était préférable de ne pas user de la faculté » dont il disposait : il avait attendu à être saisi de demandes. Et cette méthode fut explicitement approuvée par le Conseil d'Etat. Nous savons d'ailleurs que le même principe de sagesse continue à guider l'administration du Travail maintenant que la première phase d'application de la loi se trouve dépassée.

Cependant, les intéressés peuvent ne pas répondre, ou bien, malgré toutes les tentatives pour arriver à une entente, le désaccord peut demeurer irréductible. Dans ces hypothèses extrêmes le gouvernement ne sera-t-il pas acculé à la réglementation d'office? Sans doute le cas est prévu et l'on admet que si les intéressés s'obstinent au silence, ils « devront être considérés comme acquiesçant aux propositions faites » (2). Le fait ne s'est d'ailleurs pas produit. En revanche, il a été impossible dans plusieurs catégories professionnelles d'arriver à un accord national : par exemple, dans l'industrie de la chaussure. La difficulté a été résolue de façon fort élégante : le Ministère fait préparer un projet de règlement, en s'inspirant des conventions régionales qui ont pu être signées, puis, une fois ce projet mis au point, il convoque une *Commission mixte*, composée de représentants des organisations centrale, patronale et ouvrière, intéressées, et lui soumet le règlement projeté. La Commission l'examine, le critique, propose les additions ou les modifications qu'elle juge nécessaires, et qui sont adoptées si les deux parties s'entendent sur les textes ou du moins sur l'idée proposée. On ne saurait évidemment pousser plus loin le respect de la collaboration des organisations professionnelles.

Dans le cas le plus fréquent, celui d'accord national ou, du moins, de nombreuses ententes régionales, le même luxe

(1) Rapport du 20 août 1919. **Journal Off.**, 3 septembre, p. 9483.

(2) Rapport Godart, **Trav. prép.**, p. 51.

de précautions est apportée par l'administration du Travail à ne pas fausser les desiderata des groupements en cause. La procédure-type adoptée a été la suivante. Une note générale est d'abord insérée au *Journal Officiel*, indiquant la mise à l'étude d'un règlement d'administration publique dont un ou plusieurs syndicats ont demandé la confection et invitant les organisations patronales et ouvrières intéressées à envoyer leur avis dans le délai d'un mois. Mais comme cette insertion peut passer inaperçue, les inspecteurs divisionnaires du travail sont chargés d'assurer dans leurs circonscriptions respectives une publicité plus efficace à la notification officielle et de prévenir par lettre circulaire les associations syndicales visées. Les préfets sont également invités à collaborer avec l'inspection du Travail.

Les réponses des syndicats, fédérations ou autres groupements sont alors centralisées soumises à une étude et fondues dans un projet de règlement national. Mais ici encore « pour rester fidèle au principe de collaboration constante avec les organisations intéressées », le Ministre du Travail a cru « indispensable de soumettre les projets eux-mêmes à l'examen des plus importantes et des plus représentatives de ces organisations » (1) et alors interviennent ces Commissions mixtes dont nous avons plus haut indiqué la composition et le fonctionnement. On peut s'associer en toute impartialité à la conclusion du Ministre et reconnaître avec lui que « ces projets peuvent être considérés comme l'expression définitive de l'accord qui s'est réalisé entre les principales organisations patronales et ouvrières... » (2).

(1) Cf. Rapp. du 29 août.

(2) **Id.**

SECTION II

LA COOPÉRATION DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET DU CONSEIL D'ÉTAT DANS LA RÉDACTION DES RÈGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Il peut être intéressant, à présent que nous connaissons les directives suivies, de comparer les conventions collectives et les règlements d'administration publique pour savoir dans quelle mesure il a été tenu compte en fait des demandes des organisations compétentes et des tendances révélées par celles-ci. Mais ici il importe de ne pas perdre de vue cette idée que le champ de la convention collective est beaucoup plus large que celui du règlement d'administration publique. Les parties, à propos de l'application de la loi de 8 heures, peuvent très légitimement et très utilement exprimer par exemple leurs intentions ou leur accord sur la transformation du mécanisme, sur l'intensification de la production, sur la détermination nouvelle des salaires à l'heure ou aux pièces, toutes questions dans lesquelles le règlement d'administration publique n'a pas à entrer. Il ne peut envisager pour son compte que les détails du fonctionnement pratique de la loi, c'est-à-dire notamment les délais et le champ d'application, la répartition des heures de travail dans la journée, la semaine ou toute autre période de temps et les dérogations nécessitées soit de façon temporaire, soit de façon permanente par les exigences particulières des diverses industries visées. Les dispositions relatives aux salaires, en particulier, sont formellement exclues du règlement d'administration publique ainsi que le prouvent les travaux préparatoires.

Bien que cette convention n'ait pas été suivie immédiatement d'un règlement d'administration publique et qu'elle ne constitue même en réalité que la préface de tractations définitives ultérieures, nous croyons devoir analyser de suite l'accord du 17 avril 1919, intervenu entre les représentants de l'Union des Industries métallurgiques et minières, de la construction mécanique, électrique et métallique, d'une part et les représentants de la Fédération des ouvriers en métaux de France, d'autre part. Cet accord en effet présente une importance pratique de tout premier ordre, non seulement pour les motifs que nous avons déjà indiqués, mais aussi parce qu'il a donné l'exemple des conversations directes et franches d'associations patronales à associations ouvrières et parce que le texte qui le consacre a servi de schéma et de modèle à un grand nombre de conventions postérieures du même genre (1).

L'accord pose d'abord deux principes. D'une part, les patrons acceptent la mise en application de la journée de huit heures de travail effectif dans les établissements dépendant des industries qu'ils représentent. D'autre part, et en échange, les ouvriers reconnaissent cette amélioration par un engagement réciproque, un peu vague du reste, relatif au maintien de la production. « Les représentants de la Fédération des Métaux, dit le texte, ont déclaré de leur côté qu'il « rentrait bien dans l'esprit des organisations ouvrières que « les travailleurs devront sympathiquement s'adapter au « développement du machinisme et aux méthodes rationnelles de travail pour que la production nationale retrouve « rapidement un équilibre indispensable au bien-être « général ».

Cette formule, précisément à cause de son élasticité et du soin qu'elle prend de subordonner l'engagement des ouvriers à celui des patrons, a été textuellement adoptée dans nombre d'autres conventions où nous aurons l'occasion de la signaler.

(1) Le texte de l'accord a été publié, à sa date, dans de nombreux journaux.

En ce qui concerne la rémunération du travail, l'accord du 17 avril, tout en renvoyant à des arrangements ultérieurs, pose une idée importante à retenir en ce qu'elle indique la base sur laquelle le capital et le travail pourraient s'entendre pour obtenir des améliorations sans diminuer le rendement. La déclaration reproduite ci-dessus empêche les ouvriers de réclamer une augmentation pour le travail aux pièces que les deux parties proclament « indispensable au maintien et au développement de la production ». Ils se contentent donc de demander les garanties techniques nécessaires pour que l'appiéceur ne soit pas contrarié dans sa production par des règlements injustes et les engagements indispensables pour que le bénéfice légitime attendu par l'ouvrier de l'intensification de sa production ne soit pas successivement rogné par une diminution corrélative de la rémunération forfaitaire à la pièce. Les patrons s'engagent donc d'une part, à majorer les prix de l'heure pour les ouvriers à la journée, de façon à maintenir le salaire antérieur, et d'autre part à conserver sans changement le taux actuellement pratiqué pour les travaux à la pièce. Une réserve curieuse intervient à cet égard et prouve bien que, malgré les affirmations dogmatiques de leurs chefs, les ouvriers ne sont pas certains que la réduction de la journée puisse être compensée par une production plus intense : une révision des prix est éventuellement prévue pour le cas où « sans modification d'outillage ces prix ne permettraient pas aux ouvriers justifiant d'une activité normale de maintenir leur gain ».

Après des dispositions secondaires relatives à la main-d'œuvre étrangère, l'accord détermine la date d'application de la journée de huit heures, prévoit certains délais pour les établissements à feu continu où les difficultés d'augmentation du personnel et de transformation de l'outillage sont particulièrement épineuses, la possibilité de paliers suivant les catégories industrielles et les régions, l'éventuelle détermination de périodes autres que la semaine pour le calcul des huit heures de travail quotidien et enfin les dérogations permanentes ou temporaires nécessitées par les exigences particulières des diverses industries.

Tel est cet important accord qui fera certainement date dans l'histoire des contrats collectifs de travail en France. Son intérêt spécial, c'est qu'il est intervenu avant le vote de la loi, preuve évidente que, pour certaines industries au moins, la réforme législative consacrait simplement une étape déjà accomplie de l'évolution du travail. En outre, fait très utile à noter, l'accord du 17 avril n'a été suivi, pendant un très long délai, d'aucun règlement d'administration publique : il est donc démontré que, dans les cas où l'abstention du pouvoir est possible, il est très préférable de laisser aux parties en cause l'organisation intérieure de leur profession; elles y obtiendront, par la bonne entente, des résultats bien supérieurs à ceux de l'action gouvernementale, opérant d'autorité.

Il est au reste possible de prévoir quelle sera la forme de l'acte réglementaire qui interviendra sans doute tôt ou tard pour les industries parties à la convention du 17 avril, par analogie avec le règlement qui a consacré l'accord entre les représentants patrons et ouvriers des industries des cuirs et peaux. Cet accord en effet, daté du 5 mai 1919, est littéralement calqué sur le précédent dont il adopte toutes les divisions et presque tous les termes; c'est à lui certainement d'ailleurs, bien plus qu'aux autres conventions visées, que s'est référé le pouvoir réglementaire, car la tendance avouée est de tenir infiniment plus de compte des contrats collectifs entre associations professionnelles nationales que de ceux intervenus entre Fédérations régionales ou même entre patrons et ouvriers d'un établissement unique.

Dans l'ensemble, le règlement d'Administration publique du 30 août (1), qui a consacré l'accord du 5 mai, est beaucoup plus étendu, beaucoup plus minutieux et par conséquent beaucoup plus rigide que son modèle. D'une part, il élimine tout ce qui a trait au maintien de la production, à la rémunération du travail, à la main-d'œuvre étrangère; d'autre part, il prévoit toute une série de mesures imposées par le Code du Travail pour faciliter le contrôle des inspecteurs,

(1) Voir **J. O.** du 3 septembre 1919, pp. 9483 et suiv.

et dont l'accord du 5 mai ne s'était nullement occupé : interdiction des relais, affichage des horaires, procédure des dérogations, récupération des heures perdues par suite de fêtes ou autres événements. Enfin, il détermine avec précision le nombre d'heures accordées à titre de dérogations permanentes ou temporaires, dont les contractants avaient simplement posé le principe. Ceci, d'ailleurs, répétons-le, ne doit pas être considéré comme une obligation imposée d'autorité aux associations professionnelles, puisque leurs représentants réunis en Commission mixte ont été appelés à revoir et à critiquer le texte du projet.

Pour le reste, le règlement n'est que l'acceptation et le développement de l'accord. Cependant, deux remarques doivent être faites.

L'accord du 5 mai accepte expressément la semaine de 48 heures, avec repos de l'après-midi du samedi, pour l'organisation duquel les modalités d'application « devront être déterminées localement ou régionalement entre les syndicats patronaux et les syndicats ouvriers. L'art. 2. du règlement homologue avec raison cette disposition lorsque, dans ses alinéas 2 et 3, il prévoit pour l'application de la loi l'un des deux modes suivants :

« 1° Limitation du travail effectif au maximum des huit heures pour chaque jour ouvrable de la semaine;

« 2° Répartition inégale entre les jours ouvrables des 48 heures de travail effectif de la semaine, avec maximum de 9 heures par jour afin de permettre le repos de l'après-midi du samedi ».

Ici donc, les syndicats gardent une certaine liberté de tractations et d'accords de détail dans un cadre fixé. Il est permis de se demander pourquoi le Conseil d'Etat a changé de méthode et imposé le recours à l'autorité administrative lorsqu'il s'agit de la répartition des heures de travail dans une période de temps autre que la semaine. L'accord du 5 mai disait :

« *Conditions d'application.* — Les représentants des industries des cuirs et peaux et ceux de la Fédération nationale

des cuirs et peaux étudieront en commun les conditions dans lesquelles, suivant les professions et les catégories industrielles, pourront être substituées à la limitation journalière de la durée du travail effectif toutes limitations équivalentes portant sur des périodes de temps déterminées ».

Le règlement dispose :

« A la demande d'organisations patronales ou ouvrières de la profession, de la localité ou de la région, des arrêtés ministériels pourront, après consultation des organisations intéressées et en se référant là où il en existe aux accords intervenus entre elles, autoriser par dérogation à la répartition des heures prévues à l'alinéa 2° pour la semaine de 48 heures, et à titre provisoire, une répartition équivalente, à la condition que la durée du travail journalier n'excède pas dix heures. Ledit régime ne pourra être établi à titre définitif que par un règlement d'administration publique.

« Si des organisations patronales ou ouvrières de la profession, dans une localité ou dans une région demandent qu'il soit fixé un régime uniforme de répartition du travail pour tous les établissements de la profession dans la localité ou dans la région, il sera statué sur la demande par décret portant règlement d'administration publique après consultation de toutes les organisations intéressées et en se référant aux accords intervenus entre elles, là où il en existe ».

Les garanties de bonne entente intraprofessionnelle sont cependant les mêmes dans ces hypothèses que dans la précédente puisque ce sont les organisations nationales, patronales et ouvrières, qui se réservent l'étude en commun de la question. On ne voit donc point de motif suffisant pour imposer l'intervention de la puissance réglementaire sous la forme d'arrêté ministériel ou même de règlement d'administration publique dans des cas de ce genre. Prévoir pour la durée de la journée de travail un maximum absolu qu'il eût été interdit de dépasser, aurait constitué une mesure moins tracassière et tout aussi efficace. On ne peut s'empêcher de trouver dans

ces dispositions une regrettable survivance de l'ancien esprit tatillon et mesquin des réglementations antérieures, un souci de protection et de tutelle que la jeune force des associations syndicales fait apparaître comme aussi périmé que superflu. Peut-être eût-il été plus sage de se souvenir qu'en prétendant maintenir en lisières l'enfant qui a dépassé l'âge de la protection attentive, on ne fait qu'exciter chez lui l'esprit d'indépendance ou même d'insubordination.

Il faut noter en outre que l'accord du 5 mai insérait dans les dérogations permanentes prévues une disposition, concernant « les industries à travail continu pour lesquels un régime spécial est nécessaire ainsi qu'il a été reconnu en matière de repos hebdomadaire », qui n'a point passé dans le règlement. Mais le jeu des autres dérogations admises assure à la loi une suffisante souplesse et le fait que la Commission mixte a accepté la suppression de cette clause autorise ici encore à penser qu'elle ne saurait entraîner de conséquences fâcheuses.

Un second règlement d'administration publique intervint le même jour pour les industries du livre. Il vise un certain nombre d'accords régionaux ou locaux et, en première ligne et à part, l'accord intervenu le 11 juin 1919 à Paris entre l'Union Syndicale des Maîtres Imprimeurs de France d'une part et la Fédération Française des Travailleurs du Livre et la Fédération nationale de la lithographie, du papier et parties similaires, d'autre part. C'est en effet cet accord qui, pour le même motif que le précédent, a fourni au règlement ses données essentielles.

Nous pouvons passer beaucoup plus rapidement sur ce second règlement que sur celui des cuirs et peaux parce que tous les deux sont à peu près identiques et appellent par conséquent les mêmes observations. Les décisions des intéressés sont toutes acceptées sous une forme ou sous une autre par le dispositif officiel. Mais comme d'habitude, il laisse de côté certaines parties, purement professionnelles, de l'accord qui présentent pour nous un intérêt très appréciable et que

nous retrouverons quand il s'agira d'apprécier la valeur du principe de la loi du 23 avril (1).

Les trois règlements intervenus ensuite, celui du 23 novembre pour l'industrie de la chaussure, celui du 13 décembre pour les industries textiles et celui du 14 décembre pour le vêtement, présentent ce caractère commun de n'avoir été précédés d'aucun accord national. Le pouvoir réglementaire s'est donc inspiré des conventions régionales et, selon la méthode qui survivait au départ de M. Colliard, a soumis les projets de règlements à des Commissions mixtes (2).

Le règlement du 23 novembre a pris comme base principale l'accord du 16 mai, signé par les représentants de la Chambre syndicale des fabricants de chaussures de Paris et ceux du Syndicat des ouvriers en chaussures de la Seine. Ce texte présente seulement deux particularités intéressantes.

La première consiste dans la double modalité horaire prévue pour l'application de la loi et que nous reproduisons avec l'article correspondant du règlement pour marquer par un exemple significatif la variété des régimes particuliers — source de difficultés inextricables pour l'inspection du travail — qui peuvent être inclus dans une formule légale très simple. L'accord du 16 mai prévoit les deux modalités suivantes qui, dit-il, « devront être seules mises en pratique ».

« *Première modalité.* — Travail non interrompu, sauf un casse-croûte de 30 minutes. Application : travail de 8 heures à 12 heures, casse-croûte de 12 heures à 12 h. 30. Travail de 12 h. 30 à 16 h. 45, soit 8 h. 15 de travail effectif pendant cinq jours du lundi au vendredi. Le samedi, travail de 7 heures à 11 heures, casse-croûte de 11 heures à 11 h. 30, et travail de 11 h. 30 à 13 h. 30, soit pour la semaine 47 h. 15 de travail effectif.

. . . . . .

(1) Nous renvoyons également aux chapitres suivants les réflexions qu'appelle le règlement du 29 novembre sur la batellerie fluviale en raison des conditions particulières où s'exerce le travail dans cette industrie.

(2) Cf. Rapport Jourdain. J. O., 29 nov. 19, p. 14475.

« *Deuxième modalité.* — 8 h. 40 de travail effectif pendant cinq jours du lundi au vendredi inclus et 4 h. 40 de travail effectif le samedi matin, soit 48 heures pour la semaine.

« Heures de travail : de 7 h. 20 à 12 heures et de 13 h. 30 à 17 h. 30 pendant les cinq premiers jours et de 7 h. 20 à midi le samedi ».

Cette dualité d'horaires, sans compter les répartitions différentes prévues par les autres accords régionaux, est acceptée par le règlement dans cette brève formule :

« ART. 2. — La répartition des 48 heures de travail effectif de la semaine devra se faire de telle sorte que la durée du travail jounalier ne dépasse pas neuf heures les cinq premiers jours de la semaine et cinq heures le samedi matin ».

Une autre disposition, à noter cette fois pour l'accord seul, est celle qui concerne la rémunération du travail :

« Conformément à l'art. 2 de la loi du 23 avril 1919, la réduction des heures de travail ne devra entraîner aucune diminution sur les salaires payés au jour de l'application de la convention.

« En conséquence, les salaires fixes, à la journée, à la semaine ou au mois, basés sur une semaine de 60 heures actuellement payés pour 55 heures seront maintenus pour 48 heures.

« Pour obtenir l'équivalence de salaire dans les travaux aux pièces, les salaires de base des tarifs aux pièces payés au jour de l'application de la convention seront augmentés de 25 % lesquels comprendront pour les fabricants qui les versent les 10 % primitivement accordés pour compensation de la semaine anglaise.

« Les salaires du travail aux pièces à domicile subiront la même majoration ».

Tandis que la convention du 17 avril se contentait d'envisager la possibilité d'une diminution de la production par suite de la réduction de la journée et maintenait cependant jusqu'après expérience le taux fixé pour le travail aux pièces, on voit que les cordonniers de Paris considèrent cette défaillance dans le rendement comme un fait nécessaire et acquis d'avance, puisqu'ils accordent à leurs ouvriers appiéceurs une majoration nouvelle de 15 %. C'est là un fait symptomatique qu'il faut impartialement recueillir pour le verser au dossier de l'enquête ouverte sur les rapports de la production et de la durée du travail.

Les différents accords signés pour les industries textiles sont parmi les plus remarquables de ceux auxquels a donné lieu l'application de la loi du 23 avril. Ils se distinguent par un souci de bonne harmonie, par une recherche éclairée des meilleures conditions de fonctionnement pratique, par une exactitude minutieuse dans la détermination des salaires et par une prédominance de l'esprit technique sur l'esprit légalitaire qui en font des types extrêmement intéressants de contrats collectifs. Cela est vrai surtout pour les conventions des 6 et 13 juin conclues par les délégués des Sociétés industrielles et commerciales de Roubaix-Tourcoing et des Syndicats patronaux textiles de Roubaix et de Tourcoing d'une part, et les délégués de la Fédération nationale ouvrière de l'Industrie textile et des Syndicats ouvriers textiles de Roubaix, Tourcoing et Lannoy, d'autre part, auxquels se sont ensuite joints un certain nombre de Syndicats ouviers indépendants. Cet accord a servi presque textuellement de modèle à celui du 11 juillet, signé à Rouen, pour les Industries textiles de la Seine-Inférieure. Il est impossible de ne pas ressentir ici, en comparant ces dispositions si souples, si variées, si détaillées (1), si évidemment inspirées d'une compétence professionnelle profonde avec le règlement d'admi-

(1) On se rendra compte en particulier en lisant les minutieux tarifs de salaires établis par les tullistes de Lyon (accords du 2 juin) et par les tisseurs du Nord (accords cités) de l'impossibilité pour un organe d'Etat d'entrer dans des considérations techniques si subtiles et cependant si indispensables pour attribuer aux intéressés une rémunération équitable.

nistration publique guindé, étriqué dans son cadre, attardé à des prescriptions formalistes d'aspect suranné et inutile, l'infériorité absolue des pouvoirs publics dans les questions corporatives, lorsque les organisations professionnelles sont assez développées et animées d'un esprit assez sage pour réaliser entre elles, par des concessions mutuelles, l'harmonie nécessaire à une production intense et de qualité supérieure.

Rendons cependant au règlement d'administration publique (1) cette justice qu'il s'est efforcé ici de se modeler dans une certaine mesure sur les exigences professionnelles et régionales. S'il n'a pas osé adopter ouvertement la réglementation de 1248 heures par semestre admise dans la convention du 6 juin, il l'a tacitement acceptée en reculant de 9 à 10 heures la limite extrême du travail quotidien et en permettant pour les industries de la teinture et de l'apprêt, du blanchiment et de l'impression sur tissus, filés et matières et pour les opérations du triage dans l'industrie du peignage sur le territoire des cantons de Roubaix, Tourcoing et Lannoy, ainsi que pour l'industrie cotonnière des Vosges, la récupération des heures perdues par suite de morte-saison jusqu'à concurrence de cent par an, moyennant la simple autorisation de l'inspecteur départemental du travail. C'est la première fois et jusqu'ici la seule qu'un règlement se décide à faire acception de régions déterminées du pays.

Pour l'établissement des dérogations permanentes ou temporaires, en outre, le règlement s'est borné à insérer, en les complétant suivant le même esprit très large pour les autres industries, les dispositions arrêtées par les représentants des syndicats textiles de Roubaix. Il en a adopté jusqu'aux termes, jusqu'à la disposition typographique, sauf quelques légères modifications de détail. Le Ministre du Travail, dans son rapport préliminaire n'a donc fait que constater un fait très heureux et très exact en écrivant : « Pendant tout le cours de cette élaboration, le pouvoir réglementaire n'a donc

(1) J. O., 13 déc. 1919, p. 14475.

pas cessé de collaborer étroitement avec les organisations patronale et ouvrière intéressées » (1).

Plus complexe à rédiger a été le règlement du 14 décembre (2) sur les industries du vêtement. C'est que l'on y a fait rentrer, peut-être avec quelque arbitraire, de nombreuses professions un peu disparates, telles que la lingerie, la chemiserie, les dentelles et broderies, les pelleteries et fourrures, les modes, fleurs, etc. Les modalités d'application admises dans les très nombreux accords intervenus ont permis d'ailleurs de ne prévoir que deux régimes normaux : huit heures par jour ouvrable ou neuf heures avec repos du samedi après-midi, plus un régime exceptionnel pour quelques industries (blanchisserie de faux-cols, blanchisserie de neuf, teinturerie de plumes pour modes et parures) qui sont autorisées à répartir sur cinq jours de la semaine les 48 heures de travail hebdomadaire avec maximum de 10 heures par jour.

Mais en revanche, il a fallu prévoir des dérogations spéciales et nombreuses, pour lesquelles d'ailleurs le règlement se borne encore à entériner presque exactement les conventions. La variété des industries ou fractions d'industries englobées sous la qualification générale d'industrie du vêtement a forcé à prévoir une latitude extrême de dérogations (deux cent cinquante heures par an, par exemple, pour la teinturerie de plumes, deux cents pour la pelleterie) qui rendrait partiellement illusoire la surveillance de l'inspection du travail, si les contrats collectifs n'avaient pas en eux-mêmes l'autorité nécessaire pour se faire respecter.

Mais un problème se soulève à cette occasion. Si les règlements d'administration publique en effet comportent les sanctions confiées aux inspecteurs du travail, en est-il de même pour les dispositions des conventions collectives non visées par les règlements? A cette question, il faut malheureusement répondre par la négative et de ce point de vue, on peut

(1) Rapp. Jourdain, **loc. cit.**

(2) **J. O.**, 14 déc., p. 14526.

regretter que le système de l'homologation pure et simple n'ait pas été appliqué lorsqu'il était possible. Dans l'état actuel de la légisation « les règles écrites aux conventions collectives et non transportées dans les règlements, ne bénéficieront, dit M. Jay, que des sanctions civiles qui, de droit commun, assurent le respect du contrat collectif » (1). Hélas, nous savons trop qu'en pareil cas la grève et le lock-out sont souvent l'*ultima ratio* des parties en litige.

Pour l'application de la loi de 1917, le Ministre du Travail avait pris l'initiative d'une mesure destinée à suppléer, dans la limite du possible, à cette lacune et à maintenir la bonne harmonie entre employeurs et employés, en autorisant exceptionnellement l'inspection du travail à prêter son concours à l'application des clauses des conventions collectives, dans les conditions que voici :

« Lors de leurs visites dans les établissements intéressés, les inspecteurs et inspectrices du travail aviseront les chefs d'établissement de l'existence des conventions...

« Les inspecteurs et inspectrices devront se borner à donner connaissance des clauses des conventions non visées dans le décret et à en recommander l'observation en faisant remarquer que la violation de ces clauses met en péril la paix corporative que ces conventions ont pour effet de maintenir ou de rétablir, en même temps qu'elle constitue une concurrence déloyale à l'égard des patrons qui les respectent. Bien entendu les inspecteurs et les inspectrices ne sauraient donner à cet égard que des conseils ou des recommandations. Ils n'ont qualité ni pour obliger les patrons à se conformer aux clauses dont il s'agit, ni même pour en fixer l'interprétation.

« Si les patrons et les ouvriers les consultaient sur l'application de ces clauses, ils ne pourraient que les renvoyer aux Commissions prévues par un grand nombre de ces conventions ou à défaut aux Conseils de prud'hommes. Il ne s'agit dans tous les cas que d'une interprétation officieuse; seuls les tribunaux étant qualifiés pour les interpréter souveraine-

(1) R. Jay. La **Semaine anglaise dans l'industrie du vêtement.**

ment à l'occasion des différends portés devant eux par les intéressés » (1).

Nous ne croyons pas que cette intervention officieuse pût avoir des résultats bien efficaces et, comme M. Jay, nous estimons que la solution doit être cherchée dans l'attribution de sanctions sérieuses au contrat collectif de travail. Quoiqu'il en soit, la circulaire que nous venons de citer ne doit point survivre à la loi de 1917 et, à moins qu'une décision ministérielle ne vienne lui rendre vie, les faibles mesures de protection qu'elle édictait ne sont même plus applicables aux nombreuses conventions collectives nées de la loi du 23 avril 1919 (2).

Afin de ne pas allonger ces analyses, nécessaires pour bien saisir le mécanisme pratique de la loi, mais assez arides, nous passerons très rapidement sur le règlement d'administration publique intervenu le 24 février 1920 (3) pour l'application de la loi du 2 août sur la durée du travail dans la navigation maritime. Le rapport du Ministre des Travaux publics qui le précède montre en effet que la procédure suivie a été exactement inspirée des mêmes préoccupations qui dominaient la réglementation applicable à la loi du 23 avril. Réunion préalable d'une commission paritaire, discussion prolongée entre les représentants des armateurs et ceux du personnel naviguant, qui aboutit « à des solutions acceptées

(1) Circ. du 14 nov. 1917. **Bull. du Mre du Travail**, oct., nov., déc. 1917, p. 122.

(2) La loi du 25 mars 1919 a légèrement amélioré cet état du droit. Mais la réforme demeurera insuffisante tant que les violations des contrats collectifs ne comporteront pas des sanctions suffisantes, analogues à celles qui peuvent incomber aux Trade-Unions britanniques. A cet égard, la loi du 12 mars 1920 sur la capacité civile des syndicats a réalisé un progrès important, mais dont on ne peut encore prévoir les résultats. Cf. sur ces deux points : Berthélemy. **L'extension de la capacité des syndicats professionnels.** (Rev. pol. et parl., 10 avril 1920). — Deturmemy. **La réforme de la loi du 21 mars 1884 devant le Parlement** (thèse 1920). — H. Crépin. **La Convention collective de travail** (thèse 1919).

(3) **J. O.**, 25 févr. 1920, p. 3107.

de part et d'autre dans le meilleur esprit de conciliation et de bonne entente », nous retrouvons tous les éléments déjà rencontrés plus haut. Le Ministre termine son rapport par la conclusion optimiste que voici et dont l'expérience se chargera de montrer la plus ou moins grande exactitude : « Les dispositions du décret ci annexé constituent donc l'expression définitive d'accords qui se sont établis, selon le vœu de la loi, entre employeurs et employés. Elles établissent une réglementation du travail à la fois rationnelle et pratique pour l'application de la journée de huit heures, réglementation conforme aussi bien à l'esprit de la loi qu'aux conditions générales de bon fonctionnement de la navigation maritime » (1).

(1) Nous n'insisterons pas ici sur la loi du 24 juin 1919 sur la durée du travail dans les mines, car, malgré la similitude de leurs objets elle ne renvoie pas à la loi du 23 avril et adopte une procédure différente. Terrible puissance de la routine et de la surenchère des intérêts particuliers! Bien que le Ministre du Travail eût d'abord compris les mines et carrières dans la liste des industries soumises à la loi du 23 avril, les mineurs exigèrent un texte spécial. Motif : ils jouissaient déjà d'une situation favorisée, qu'ils prétendaient conserver et qui aurait disparu pour eux du fait de l'extension à l'ensemble des industries du même régime de travail. Le Parlement obéit, malgré ses préoccupations égalitaires et, pour conserver le privilège des mineurs, n'hésita point à creuser une brèche dans la loi qu'il venait de voter : il supprima pour les mines de charbon l'obligation des 8 heures de travail effectif et décida que le temps de descente et de remontée serait compris dans le calcul de la journée.

CHAPITRE III

Les conséquences du principe de réglementation mixte

Les lois introduisant dans notre législation ouvrière le principe de la réglementation mixte sont intervenues dans de telles circonstances que la révolution accomplie par elles a passé presque inaperçue. Les événements en détournaient l'attention publique, plus intéressée par le traité de Versailles, et ceux même qui consacrèrent des études à la loi du 23 avril n'y virent généralement que la réforme de la durée quotidienne du travail. On discuta fort pour ou contre les huit heures sans s'apercevoir que la limitation de la journée n'était en quelque sorte qu'un accident de la loi nouvelle. On n'en dégageait pas l'essence, le grand intérêt, la véritable portée aussi bien économique que sociale. En cela d'ailleurs, les commentateurs paraissent d'autant plus excusables que le législateur, pourtant le plus intéressé dans la question, n'avait pas été plus perspicace et ne s'est probablement jamais rendu un compte exact des conséquences du principe qu'il avait posé. Nous voudrions, sinon suppléer à cette lacune, du moins commencer à frayer la route où d'autres, plus habiles, marcheront après nous et tenter de mettre en lumière les principales répercussions économiques et sociales que ne peut manquer d'avoir l'introduction d'un élément aussi important et aussi nouveau que la collaboration des intéressés avec le législateur dans la constitution de notre pays.

SECTION I

CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

Dans la législation du travail, les lois du 23 avril et du 2 août marquent à notre avis une étape aussi importante que le décret des 14-17 juin 1791 et que les lois de 1841 et 1848. Comme ces textes législatifs, elles ouvrent une période nouvelle. Cela ne veut pas dire, bien entendu, qu'à la date de leur promulgation se creuse un fossé entre deux mondes. Nous avons tenté, au contraire, de montrer les liens qui les rattachent à une tradition fort ancienne, dont la loi de 1884 marque le réveil à l'époque contemporaine. Mais d'une part, la loi du 23 avril doit hâter et développer le mouvement syndicaliste issu de la loi de 1884 et, d'autre part, elle ne peut manquer, si rien ne vient contrarier son action, de l'orienter dans une direction différente et de lui infuser un esprit nouveau.

Brisé par la dispersion des membres des associations ouvrières pendant les premiers mois de la Grande Guerre, l'essor syndicaliste reprit une nouvelle force lorsque les mesures de réaction contre les désastreuses conséquences d'une mobilisation purement égalitaire eurent ramené du front à l'intérieur toute une population industrielle. Il puisa une intensité plus grande dans la désorganisation sociale qui se manifestait partout et les ouvriers n'hésitèrent pas à profiter de l'occasion pour préparer ce que certains ont appelé la dictature du prolétariat. Toute puissance est relative en effet, mais en outre la force appelle la force. La cohésion des ouvriers dans un monde économique que la guerre réduisait à l'état chaotique fit paraître leur puissance plus grande par comparaison et cette réputation de force elle-même amena

aux organisations syndicales de nouveaux adhérents. Travail sourd, presque imperceptible, mais dont les résultats éclatèrent un peu partout après l'armistice. Profitant de ces circonstances favorables, l'Internationale devait se reformer très vite et la crainte inspirée aux hommes d'Etat de tous pays par ses revendications bruyantes et tumultueuses fut l'une des causes de l'insertion solennelle — et partiellement illusoire — de clauses économiques dans le traité de paix.

Des yeux clairvoyants ne pouvaient manquer d'apercevoir que l'Internationale ouvrière, si rapidement reconstruite, était une apparence bien plus qu'une réalité, faute de buts communs à poursuivre, de moyens communs à employer et d'un esprit directeur unanime. Le demi-échec des organisations internationales créées par le Traité de paix, notamment du Bureau du Travail et de la Conférence de Washington, contribue à le prouver. Mais ce qui n'est pas un leurre, c'est le progrès du syndicalisme ouvrier en France : il y apparaît désormais comme un facteur avec lequel il faut compter. Il faut bien voir que la politique adoptée par le Gouvernement conduit à augmenter encore sa prépondérance. En novembre 1917 déjà, le Ministre du Travail, prévoyant les modalités d'application de la semaine anglaise, marquait l'utilité de la collaboration des associations professionnelles : « S'il n'existe pas [de conventions collectives] le règlement d'administration publique n'en sera pas moins pris, mais le Gouvernement et le Conseil d'Etat risquent de ne pas tenir un compte aussi exact des convenances des deux parties intéressées que s'ils avaient été instruits par un texte formel ayant reçu l'adhésion de l'une et de l'autre » (1). C'était montrer à tous les travailleurs l'intérêt pressant qu'ils avaient à se grouper, à s'entendre, à entrer dans les associations créées ou à en constituer là où il n'en existait point pour tirer de la loi le meilleur parti possible. Encore le Gouvernement prévoyait-il à cette époque, non seulement en théorie, mais en fait, la possibilité de prendre d'office les règlements d'administration publique nécessaires. Mais

(1) Circ. du 29 nov. 1917. **Bull. Min. du Trav.**, mai 1918, p. 46.

aujourd'hui, si le droit est demeuré le même, la tendance a nettement changé. Nous avons vu le Ministre du Travail déclarer qu'il rentrait dans sa méthode d'attendre que les intéressés l'aient saisi de demandes et cette pratique a été formellement approuvée par le Conseil d'Etat. De fait, tous les règlements d'administration publique pris jusqu'ici l'ont été dans ces conditions. Il y a donc non plus seulement encouragement, non plus seulement invitation, mais action, mais pression réelle sur le monde du travail pour l'amener à faire passer dans les faits la collaboration qu'il avait été admis à fournir. Pareille attitude, si elle est fermement maintenue, aboutira nécessairement à rendre en fait le syndicat obligatoire, même si le principe de l'obligation n'est pas posé en droit. Nous ne jugeons point la méthode — et si nous devions exprimer un avis à cet égard, ce serait pour la déclarer bien fondée — mais l'événement a prouvé du moins qu'elle avait des avantages. Lorsqu'en mars 1920 la C. G. T. protesta avec sa violence coutumière contre le retard apporté à la publication des règlements d'administration publique et déclara que le silence des pouvoirs publics amènerait forcément les travailleurs « à agir eux-mêmes pour imposer cette loi » (1), le Gouvernement eut beau jeu pour répondre que c'était précisément à cela qu'ils étaient invités.

Placés ainsi en face de leur intérêt immédiat, directement responsables, et d'une responsabilité qui pèse efficacement sur leurs épaules, de la stagnation ou de l'amélioration de leur condition professionnelle, les intéressés sentent se galvaniser leur volonté d'action. Seulement les deux parties ne se rendent pas encore un compte exact de la direction qu'elles doivent adopter. Ceci, au reste, n'est point étonnant, car ce n'est point en un jour que l'on change d'esprit et d'habitudes. Nous touchons ici au point le plus important et le plus délicat des conséquences de la loi du 23 avril. Mais pour l'expliquer, il est indispensable de jeter un rapide coup d'œil en arrière.

(1) Voir journaux du 7 mars.

On peut distinguer dans l'organisation économique de la France depuis la Révolution jusqu'en 1919 un mouvement de bascule fort instructif et d'ailleurs assez attristant pour qui croirait à la bonté naturelle de l'homme. Pendant un siècle environ, jusqu'aux premières conséquences de la loi de 1884, la suprématie appartient, nous l'avons déjà montré, aux patrons. Ils font pencher la balance de leur côté en ajoutant, comme le brenn gaulois, dans leur plateau tout le poids supplémentaire qui résulte de leur cohésion et de leur groupement. Sauf quelques honorables exceptions, heureusement assez nombreuses, les grands industriels profitent de leur situation privilégiée avec un égoïsme et une avidité qui déterminent dans la classe ouvrière d'abord de terribles souffrances, puis un mouvement de réaction né de ces souffrances même. Les ouvriers s'habituent à ne plus considérer le directeur d'entreprise que sous l'aspect auquel il s'offre à eux, celui de représentant du Capital, de même qu'ils voient chez leurs frères des autres métiers beaucoup moins les différences d'occupations professionnelles que la similitude née d'une communauté de misère. La simplification qui se produit nécessairement dans les intelligences peu cultivées fait son œuvre et crée à la place du Patron et de l'Ouvrier d'autrefois deux types plus vastes et plus schématiques : le Capitaliste et le Prolétaire, deux mots dans lesquels on entend déjà grincer la haine.

Karl Marx est venu fortifier cette idée élémentaire et fruste d'une apparence scientifique. Il transforme le fait passager en théorie éternelle et fait de l'opposition entre le Capitaliste et le Prolétaire un dogme sous le nom de lutte des classes. Lorsque la liberté d'association est rendue aux ouvriers c'est cette conception qui les domine et qui détermine le choix du terrain sur lequel se constituent leurs premiers groupements : les Prolétaires, quels qu'ils soient, s'unissent contre les Capitalistes quels qu'ils soient. Classe patronale d'un côté, et, de l'autre, la classe ouvrière affamée de revanche et avide de récupérer sur le directeur d'industrie tous les privilèges qu'il s'était attribués. Et la schématisation est telle que l'Internationale peut étendre au monde entier cette division simpliste.

Cette tactique devait d'ailleurs donner très vite des résultats énormes. Presque immédiatement, l'augmentation de poids déterminée par l'associationnisme ouvrier fait redescendre vers la position d'équilibre son plateau de balance. Et finalement, en France du moins, la classe ouvrière devient si puissante et si consciente de sa puissance que l'équilibre se trouve de nouveau rompu, mais, cette fois, à son avantage. D'oppresseurs les patrons deviennent opprimés parce que la divergence d'intérêts personnels, plus forte que la solidarité de classe, les empêche de faire bloc contre bloc, et les ouvriers, unis au contraire d'une intense cohésion, se transforment, d'esclaves qu'ils étaient, en impérieux tyrans.

A leur tour, ils dépassent la mesure. Mais leur supériorité n'est pas assez forte encore pour s'imposer sans luttes. Ces dissensions fréquentes compromettent le rendement du travail. Et de cette constatation est née une induction logique qui s'impose de plus en plus : la lutte des classes est une conception de guerre civile qui permet bien, comme dans la guerre véritable, à chacun des partis en présence de remporter de temps à autre des succès plus ou moins considérables; le succès de chacun étant en raison directe de sa force et de son habileté, on peut même arriver par ce procédé brutal à plus de justice dans la répartition des profits entre les deux éléments de la production. Mais, toujours comme dans la guerre véritable, cette lutte est une grande destruction de richesses et d'énergies. Et l'on s'aperçoit que le point de vue qui la domine est faux, car elle aboutit à méconnaître, à piétiner, pour sauvegarder les intérêts personnels des producteurs, l'intérêt même de la production, c'est-à-dire, en dernière analyse des consommateurs, donc de la totalité de la population du globe.

On voit à présent où nous conduisent les considérations qui précèdent. La conception de lutte des classes, bien que nous la croyions fausse et pernicieuse en elle-même, a pu avoir une période d'utilité relative, en raison de la nécessité de remédier aux désastreuses conséquences de la réglementation automatique du travail, conçue au sens de l'extrême individualisme révolutionnaire. Allons plus loin : jusqu'à

l'établissement d'un ordre social harmonique et bien constitué — si tant est qu'un jour voie se réaliser cet idéal — elle peut conserver une valeur subsidiaire pour réfréner les excès possibles de chacun des éléments de la production. Mais en tant que dogme, on doit la considérer comme périmée et si l'on veut éviter une nouvelle période de souffrances économiques inverses et beaucoup plus graves que celles de l'époque de la réglementation automatique, il faut y renoncer dans une très large mesure et lui substituer la notion de collaboration harmonique des divers facteurs de la production dans le travail commun.

A cet égard, le principe de la réglementation mixte arrive à son heure, ou plutôt il est impérieusement postulé par les exigences économiques actuelles, et, s'il suit la ligne de son développement naturel, il est permis d'en espérer et d'en attendre les plus heureux résultats. Le but immédiat des lois du 23 avril et du 2 août apparaît sous cet angle comme secondaire. Leur valeur, leur fécondité proviennent de ce qu'elles jettent patrons et ouvriers *in medias res*, qu'elles les obligent à se mettre en face d'une réalité nouvelle, les forcent à se considérer les uns les autres non plus comme d'irréductibles adversaires, mais aussi, mais surtout comme des associés nécessaires et dont la division mutuelle frappe les efforts d'une stérilité proportionnelle à l'intensité de leur antagonisme réciproque. Puisque, dans l'état actuel de la civilisation, cette collaboration est indispensable, bon gré mal gré il faudra bien s'y résoudre et, dès lors, pourquoi ne pas l'accepter sans arrière-pensée plutôt qu'avec des réticences et à contre-cœur.

Cette vue n'est pas nouvelle, certes. Mais qu'on voie bien ce qu'il y a de changé aujourd'hui et dans quelle mesure ce changement est dû à la législation nouvelle. Jadis, on faisait appel aux bons sentiments ou même aux intérêts bien compris des patrons et des ouvriers. Ces éloquents discours demeuraient presque complètement inefficaces parce que la lutte pour la vie étouffe toute préoccupation de magnanimité et parce que la haine ne permet point la froide appréciation du véritable avantage. A présent le point de vue n'est plus le

même. Patrons et ouvriers sont prévenus que, pour une large part, pour une part qu'il dépend d'eux surtout de faire encore plus large, l'amélioration de leur sort est entre leurs propres mains. Sans doute, ils conservent de nombreux sujets de discorde. Mais ils ont aussi de sérieux motifs d'accord. Sans doute les uns et les autres continuent à se sentir solidaires de leurs compagnons de classe. Mais ils ne peuvent plus méconnaître l'intérêt aussi pressant, plus pressant même qu'ils ont à la prospérité du métier qui les nourrit tous les deux. Et leur attention est désormais attirée aussi bien sur ce qui les unit que sur ce qui les divise. Naguère, l'organisation syndicale avait ce grave inconvénient d'affaiblir le sentiment de solidarité de métier, car elle ne mettait généralement les directeurs d'industrie et leur personnel en présence que sur le sentier de guerre. Et c'est pour ce motif, bien plus que par un amour-propre puéril, que de nombreux patrons refusaient de reconnaître l'existence du syndicat ouvrier. On traitait des conditions de trève après un mouvement gréviste quelconque et le plus souvent les deux parties adverses ne conversaient que par l'entremise de plénipotentiaires, de délégués parfois sans liens directs avec le métier ou même agitateurs professionnels qualifiés qui n'avaient d'autre but que d'envenimer encore les choses. Si les patrons faisaient une concession, les ouvriers ne songeaient qu'à l'exploiter jusqu'au bout. Lorsque les ouvriers cédaient les patrons s'applaudissaient du succès de la manière forte. De sorte que de tels entretiens ne laissaient après eux que de nouveaux germes de dissensions haineuses.

Il suffira de rappeler ces traits pour faire sentir combien est différent — en théorie du moins — le régime institué aujourd'hui. Les organisations ouvrières conquièrent nécessairement droit de cité. Les conversations intersyndicales peuvent commencer sans être d'avance viciées par les ressentiments et la rancœur d'une lutte récente. Elles ont pour but non de régler des conflits mais surtout d'en prévenir: elles présentent constamment aux yeux des interlocuteurs le souci de l'intérêt collectif du métier en même temps que la légitime préoccupation de leurs intérêts personnels: elles font comprendre bien mieux par le fait même la nécessité

pratique des concessions réciproques. Et le pouvoir est là pour empêcher l'un des contractants d'être opprimé par l'autre. Ce serait sans doute faire preuve d'un optimisme excessif et puéril que d'imaginer par cette seule transformation de notre législation ouvrière un changement subit dans les relations entre employeurs et employés, d'y prévoir l'immédiate substitution de l'harmonie à la discorde. Les tendances sociales sont trop enracinées pour que la période de transition ne soit pas longue et houleuse. Du moins peut-on dire que certains des plus puissants motifs d'antagonisme ont disparu pour être remplacés par des motifs de concorde et que le principe de la collaboration des intéressés permettra de les habituer à compter davantage sur eux-mêmes et leur rendra l'esprit d'initiative en les débarrassant de la tutelle, déprimante parce que trop exclusive, de la loi. Ce n'est pas tout certes, — nous verrons même plus loin que c'est fort incomplet — mais c'est beaucoup et cela nous rend au moins possible l'espérance de voir substituer à la solidarité interprofessionnelle de classe, génératrice de conflits et de gaspillage, la solidarité intraprofessionnelle de métier, génératrice d'accord et de bonne production.

Exagérons-nous? Nous ne le croyons point car nous nous bornons à indiquer le sens logique de l'évolution du principe nouveau, si son développement n'est pas entravé par les obstacles qu'on peut craindre. En tout cas un fait peut constituer un commencement de preuve en notre faveur : c'est que les premiers résultats de la loi du 23 avril, — activés peut-être par la loi du 25 mars sur les conventions collectives — ont bien été ceux qu'on en pouvait attendre. Les contrats ont débordé le cadre que leur traçait la loi. En déterminant les modalités de durée du travail, patrons et ouvriers ont profité de la conversation nouée entre eux pour régler bien d'autres questions litigieuses : salaires aux pièces, bonifications pour production intensive, apprentissage professionnel même. Et ce faisant, ils ont souvent cru devoir — avantage inappréciable — dépouiller le vieil esprit d'hostilité réciproque que l'on pouvait craindre de voir passer à l'état d'instinct et affirmer, chacun de leur côté, la nécessité de la bonne entente et de la coopération mutuelle.

Citons à titre d'exemple quelques passages de celles des conventions collectives qui ont été sanctionnées par des règlements d'administration publique.

Voici celle du 6 juin 1919 conclue par les industries textiles de la région du Nord. Sous le paragraphe II, intitulé : « Maintien de la production », elle comporte un exposé inspiré sans doute de l'accord du 17 avril, mais combien plus précis, plus harmonique et plus sérieusement raisonné.

Les délégués ouvriers s'y engagent au nom de leurs commettants à ce que tous les efforts soient faits pour maintenir la production d'avant-guerre. Ils reconnaissent « que la qualité du travail importe autant que la quantité et que le prix de revient des produits fabriqués dépend en grande partie des précautions prises au cours de la fabrication, de l'économie apportée par les ouvriers dans l'emploi et la manipulation des matières premières et des articles industriels, ainsi que des soins qu'ils apportent à l'entretien du matériel qui leur est confié ».

Les délégués patronaux s'engagent de leur côté à réaliser certaines améliorations et après des dispositions reproduisant celles de l'accord du 17 avril sur le travail aux pièces, la convention ajoute, avec un sens très clair des réalités et un esprit de justice et de bonne entente fort louables :

« Afin de diminuer, dans un intérêt réciproque, le prix de revient des produits fabriqués, dont la hausse actuelle correspond pour le consommateur au coût élevé de l'existence, les deux parties conviennent qu'à une diminution des heures de travail doit correspondre d'autre part une production plus intense.

« L'entente qui intervient doit donc être basée sur une collaboration étroite vers le même but et avec une conception large des devoirs de chacun. Dans l'examen de toutes les questions qui pourront surgir par la suite, il y aura lieu de toujours tenir compte : 1° Des conditions de l'existence pour l'ouvrier; 2° Des conditions de l'industrie pour le patron;

3°De la concurrence intérieure comme de la concurrence étrangère » (1).

Sur un autre point encore, la convention du 6 juin reprend une idée ébauchée par l'accord du 17 avril. Celui-ci se terminait par le paragraphe suivant :

« Les représentants de l'Union des Industries métallurgiques et minières, de la construction mécanique, électrique et métallique et des industries qui s'y rattachent et ceux de la Fédération des ouvriers en métaux de France feront tous leurs efforts pour obtenir de leurs adhérents l'application loyale des dispositions qui précèdent et faciliter le règlement amiable de toutes les difficultés qui pourraient se présenter à leur sujet ».

Les délégués des syndicats textiles développent la conception en germe dans ces phrases un peu vagues. Ils prévoient avec une rare sagesse la part d'action et la part d'indépendance nécessaires à chacun des facteurs de la production et, pour le règlement amiable des conflits possibles, instituent un organe intérieur de conciliation, certainement plus efficace, parce que plus renseigné et plus compétent, que les constructions analogues édifiées par l'initiative parlementaire. Lisons le paragraphe IX.

Rapports intersyndicaux. — « Aucune tentative d'intrusion dans la direction, l'administration et la gestion des usines ne sera faite de la part des syndicats ouvriers, le maximum de la production, si désirable pour chacun, ne pouvant être atteint sans l'unité et l'indépendance de la direction. Les questions ayant un caractère individuel se régleront comme précédemment entre les ouvriers et leurs patrons dans chaque usine, les syndicats ne devant intrevenir que pour les questions d'ordre général.

(1) Nous exposerons plus loin ce que cette conception, qui constitue au reste un progrès très appréciable, présente encore d'insuffisant.

« Lorsque les industriels useront des dérogations temporaires prévues au Chap. V du présent contrat ils devront, afin d'éviter toute difficulté, en aviser en même temps que l'Inspecteur du Travail, le Secrétariat patronal qui en informera immédiatement le Secrétariat ouvrier.

« Toutes les observations qu'il y aura lieu de faire de part et d'autre à propos de l'application de la présente Convention seront réciproquement et exclusivement communiquées aux Secrétaires qui auront été désignés de chaque côté. Ceux-ci s'efforceront de solutionner les difficultés qui se présenteront et auront la charge de se renseigner sur les faits incriminés.

« Dans le cas où l'entente ne pourrait avoir lieu, une commission mixte composée de trois représentants de chaque partie ou de chaque syndicat entendra les rapports des secrétaires, convoquera au besoin les parties intéressées, puis décidera amiablement.

« S'il s'agissait d'une question d'intérêt général, une commission spéciale de dix membres dont cinq désignés par les organisations patronales et cinq par les organisations ouvrières interviendrait ».

En termes plus brefs, la Corporation du Livre a réalisé un progrès semblable, en instituant une « Commission mixte permanente », comportant deux sections, l'une pour la typographie, l'autre pour la lithographie » qui fonctionneront séparément, dit l'accord, pour connaître des questions ressortissant à leur profession propre et pour trancher, le cas échéant, les difficultés pouvant s'élever à propos de l'application de la loi du 23 avril 1919 dans les régions libérées » et « se réuniront en assemblée plénière pour connaître des questions d'ordre général communes aux deux professions ».

De même l'industrie de la chaussure, dans l'accord du 16 mai, a conçu quelque chose d'analogue, mais sur un plan plus restreint et de façon encore imprécise lorsqu'elle dispose :

« *Révision des tarifs.* — En tout état de cause, la révision des tarifs ne devra donner lieu à une cessation de travail de la part des ouvriers (*sic*) avant l'épuisement de pourparlers entre les parties contractantes. Pour éviter ces cessations de travail dans la mesure du possible, MM. les Industriels qui seraient saisis de revendications relatives au présent contrat de la part de leur personnel devront inviter ce dernier à les faire présenter par l'intermédiaire du syndicat ouvrier ».

Les nécessités pratiques aidant, on peut espérer que ces organismes se développeront et se ramifieront pour assumer au sein de l'association syndicale ou corporative les fonctions que dès 1894, M. Jay, avec un sens très aigu de l'avenir, indiquait comme étant de la compétence essentielle des Syndicats : conciliation et arbitrage, placement, détermination d'un salaire minimum, assurances ouvrières (1). Nous y ajouterons, pour notre part, la constitution d'une juridiction corporative et de chambres professionnelles chargés de l'organisation intérieure du métier.

Prenons encore, dans un domaine voisin, l'exemple d'une initiative particulièrement intéressante. Nous la relevons dans la double convention du 17 mai entre les chambres syndicales parisiennes patronales et ouvrières de la Couture et des Tailleurs-Couturiers. Ces deux textes prévoient, à leur paragraphe 1, un prélèvement de 5 heures au moins sur les 48 heures de travail hebdomadaire, en faveur des apprenties « pour leur permettre de suivre, à l'intérieur ou en dehors de l'établissement, des cours d'enseignement professionnel. Ces heures leur seront payées ».

L'association syndicale et l'entente intraprofessionnelle permettent seules une organisation de ce genre que nul patron, pour des motifs évidents, ne peut établir pour son propre compte. Peut-être trouverait-on dans le développement de l'idée lancée par les accords du 17 mai le moyen de suppléer à l'insuffisance constatée de la loi de 1851 sur l'apprentissage.

(1) Cf. **Revue Pol. et Parl.**, 1897, p. 574, seq.

Cette voie paraît donc à tous égards la bonne. Mais nous avons plus haut fait allusion aux obstacles qui peuvent s'y présenter. C'est que le vieil esprit n'est point mort : il est sujet à de violents réveils et d'ailleurs les institutions les mieux comprises peuvent demeurer inefficaces si leur fonctionnement est compromis par les manœuvres déloyales des agitateurs. Il est certain que, dans le bouillonnement économique actuel, le progrès n'ira pas sans heurts regrettables ni même sans d'inquiétantes rechutes. C'est ce qui s'est produit lors des grèves nombreuses du début de 1920, et, pour n'en citer qu'un exemple, dans l'Industrie du Bâtiment. Un accord, signé le 19 mai 1919 avait stipulé dans son article 9: « Les Représentants de la Fédération nationale du Bâtiment et des Travaux Publics et ceux de la Fédération nationale des Travailleurs de l'Industrie du Bâtiment et des Travaux Publics feront tous leurs efforts pour obtenir de leurs adhérents l'application loyale des dispositions qui précèdent et faciliter le règlement amiable de toutes les difficultés qui pourraient se présenter à leur sujet. A cet effet, il sera créé un « Comité Permanent » composé d'un nombre égal de délégués des deux Fédérations. Ce Comité aura, de plus, pour objet, l'étude de toutes les questions d'ordre général intéressant l'Industrie du Bâtiment et des Travaux Publics ». Ces dispositions n'ont pas empêché en mars 1920 une scission de se produire, au cours de laquelle les deux parties se sont réciproquement accusées d'avoir violé le contrat collectif. Mais un événement de ce genre — qui ne restera certainement pas isolé — ne prouve rien contre la valeur du système. Il montre seulement la nécessité de substituer des coutumes de loyauté aux habitudes de fourberie et de mauvaise foi considérées trop souvent comme des armes normales dans la société économique actuelle. Mais le meilleur moyen pour y parvenir, n'est-ce pas précisément de faire sentir aux intéressés que la première conséquence de leur autonomie relative, c'est de faire retomber sur eux-mêmes le poids de leurs propres fautes? Sanction toute provisoire d'ailleurs et d'une efficacité restreinte qui ne saurait constituer qu'un expédient en attendant l'établissement de tribunaux corporatifs dotés de pouvoirs réels. Ajoutons que le bienfait particulier de la

réglementation mixte, c'est précisément de permettre au pouvoir, en ces conjonctures délicates, d'exercer avec tact la tutelle et la charge de direction impartiale qui lui appartiennent dans une large mesure et qu'il serait fort imprudent de laisser sans emploi.

SECTION II

CONSÉQUENCES POLITIQUES ET SOCIALES DU PRINCIPE DE RÉGLEMENTATION MIXTE

Union de la compétence et de la souplesse sans nuire à l'autorité, voilà donc les avantages théoriques essentiels de la nouvelle forme de réglementation du travail. Mais il y a dans cette formule un rapport qui varie avec les changements des différents termes. Compétence et souplesse croissent à mesure que la loi et le règlement d'administration publique se font plus malléables et plus accueillants. Mais en revanche, plus le pouvoir réglementaire se borne à un rôle d'enregistrement, plus le pouvoir législatif se prête à consacrer les réclamations des intéressés, comme tel a été le cas pour la loi du 23 avril, et plus aussi décroît en importance réelle et en prestige la fonction de l'Etat. Et c'est un fait très curieux que cette abdication partielle de la puissance publique n'ait pas soulevé plus d'émotion et de discussions, surtout de nos jours où la tendance centralisatrice est poussée à l'extrême.

Nous avons vu en 1917 le Gouvernement présenter docilement et fébrilement aux Chambres, en insistant pour une satisfaction rapide, un projet entièrement dû à une initiative particulière. Nous l'avons vu en 1919 adopter une attitude passive assez analogue et réclamer de même l'adoption

littérale d'un texte délibéré et arrêté par une Commission composée en majorité de délégués des associations professionnelles. Nous avons vu le Ministre du Travail s'opposer de toutes ses forces à une modification demandée par la Chambre sous prétexte qu'il avait promis de soutenir dans ses formules intégrales le projet qu'il présentait. Nous avons vu le Conseil d'Etat et le Ministre du Travail renoncer en fait, de propos délibéré, à la faculté de réglementation d'office et à l'initiative que leur réservait la loi. Vraiment le terme d'abdication partielle que nous venons d'employer apparaît-il dès lors excessif et ne pourrait-on pas même parler d'abdication tout court?

Que reste-t-il en effet à l'Etat dans le domaine de la réglementation de la durée du travail, si l'attitude adoptée par M. Colliard est conservée jusqu'au bout? Un droit théorique de contrôle sur une loi qui en réalité n'émane pas de lui, la charge de veiller à l'exécution des modalités arrêtées par les associations syndicales et... le souvenir d'un précédent extrêmement grave qui l'oblige en fait à reprendre la même procédure lorsque, demain, il s'agira de régler d'autres problèmes analogues. Cette première concession est d'autant plus grosse de conséquences qu'elle a été faite à la force et qu'elle montre ainsi la voie à suivre pour en obtenir de nouvelles.

Ce n'est donc pas à tort que le seul écrivain qui, à notre connaissance, ait encore envisagé sous cet aspect les lois des 23 avril et 2 août, a été si frappé des possibilités infinies qu'elles ouvrent — encore qu'il les ait inexactement comprises — qu'il n'hésite pas à employer les mots de « révolution véritable » de « renversement de l'ordre anciennement établi » et « de droit constitutionnel nouveau ». Le Parlement de 1919, écrit-il, « a, dans les derniers mois de son existence, expressément renoncé au droit qu'il possédait seul, de dicter la règle légale, générale et obligatoire pour tous ». Les Chambres ont fait « une sorte de nuit du 4 août parlementaire ». Et l'abdication du législateur, en permettant aux « forces professionnelles disciplinées dans leurs groupements syndicaux » de conquérir « partiellement l'un des pou-

voirs publics » les met désormais à même de participer « de plus en plus largement à l'exercice du pouvoir législatif ». En ce faisant, le Parlement « a répondu aux aspirations essentielles de la tradition socialiste française », notamment aux idées exprimées par Proud'hon lorsqu'il réclamait la substitution du « régime des contrats » au « régime des lois », des « forces économiques » aux « pouvoirs politiques ».

Telle est la substance de l'article de M. Grunebaum-Ballin, fidèlement résumé (1). A côté de constatations fort justes, il comprend des vues partiales et erronées. Il n'est point exact d'abord que le système mixte inauguré en 1919 réalise seulement les exigences socialistes. Dans la mesure où il est acceptable, il donne une satisfaction commune à toutes les écoles, quelles qu'elles soient, qui réclamaient depuis longtemps une place pour les compétences dans la confection des lois et, à cet égard, les revendications des fidèles de le Play, à l'extrême droite économique, sont tout à fait concordantes avec celles des socialistes proudhoniens de l'aile gauche. Cet accord prouve que la mesure prise par le Parlement, ou plus exactement qui lui a été imposée et qu'il a subie avec quelque mauvaise grâce, répondait à un besoin général auquel la faveur des circonstances offertes a permis de s'extérioriser.

Mais nous croyons qu'il serait très dangereux de considérer, comme paraît le faire l'auteur cité plus haut, que l'évolution doit aller, selon la formule de Proud'hon jusqu'à mettre les forces économiques à la place des pouvoirs politiques. Cette tendance est fréquente aujourd'hui, nous le savons. Elle n'en constitue pas moins une utopie néfaste, née d'une généralisation sophistique et d'une insuffisante réflexion, qu'il importe de dénoncer avec vigueur quand l'occasion s'en présente. Que la plus large liberté soit laissée —disons plutôt: soit reconnue—aux associations professionnelles de tout genre pour leur organisation intérieure et même, dans une large mesure, pour l'organisation de la production,

(1) P. Grunebaum-Ballin. **La participation des organisations professionnelles à l'exercice du pouvoir législatif.** Rev. pol. et parl., 10 janvier 1920, p. 42.

rien de plus juste et de meilleur. Le régime des lisières légales, de la tutelle protectrice, par définition ne peut avoir qu'un temps et le pouvoir a tout à gagner en le reconnaissant, en allégeant son joug au fur et à mesure que les circonstances le rendent moins nécessaire. Mais de là à réclamer la disparition du pouvoir politique, il y a un abîme. D'abord, si importants qu'ils soient en réalité, les facteurs économiques ne représentent pourtant qu'un élément de l'existence nationale. C'est presque un truisme d'écrire que si l'Etat est peu compétent pour organiser la production, les forces économiques ne le seraient pas plus pour diriger l'armée, la diplomatie ou l'instruction publique. D'autre part, si Proud'hon a reconnu très justement dans un domaine la tendance à la spécialisation, qui est caractéristique en effet des sociétés contemporaines, il semble avoir oublié l'observation complémentaire qui montre cette spécialisation progressive marchant nécessairement de pair avec une intégration également croissante. Lorsque toutes les forces du pays auront pris conscience d'elles-mêmes, suivant l'exemple fécond que commencent à leur donner les organisations syndicales et corporatives, ce progrès n'aboutirait qu'à un perfectionnement du désordre, à un accroissement de la puissance de division intestine, si, au-dessus de ces groupements distincts, souvent divergents et parfois rivaux, l'action de l'Etat ne s'exerçait pas pour « intégrer » leurs efforts et les harmoniser, réprimer les uns, limiter les autres, imposer la concorde là où des appétits rivaux allumeraient la guerre et tourner au service de l'intérêt général tous ces intérêts particuliers, tous ces égoïsmes collectifs d'autant plus forts, d'autant plus aiguisés et avides qu'ils seront devenus plus conscients des conditions de leur avantage propre. Là se trouve l'utilité, la justification évidente de la réglementation mixte. Pour quiconque essaie d'associer les idées suivant leur dépendance mutuelle et avec leurs réactions réciproques, il apparaît très clairement que la force politique de l'Etat doit croître en raison directe de la force économique des associations professionnelles et de la puissance de tous les autres groupements sociaux. Sans quoi, selon l'énergique formule « la république est une dépouille », un butin attribué au parti vainqueur.

De cette première erreur, M. Grunebaum-Ballin tombe dans une autre, lorsqu'il tente une anticipation des institutions politiques et sociales de notre pays en se basant sur le régime établi par les lois des 23 avril et 2 août qu'il résume assez incomplètement ainsi : le législateur émet les principes, les techniciens font « tout le reste de la besogne législative ». Puisque l'on se borne, dit-il, à demander « à l'élément politique des principes directeurs » pourquoi ne les demanderait-on pas au corps politique tout entier par voie de referendum? Ce serait ensuite la tâche des spécialistes, des techniciens de régler les détails d'application pratique des volontés générales ainsi exprimées. Il nous semble que la déduction tirée par M. Grunebaum-Ballin de la législation nouvelle du travail est singulièrement aventureuse. Parlons plus net : elle est en complet désaccord de logique et de fait avec l'idée directrice des lois du 23 avril et du 2 août. De ce que le législateur s'est inspiré docilement des vœux d'associations professionnelles, donc de spécialistes, on ne saurait conclure qu'il doive être remplacé par l'ensemble des citoyens non groupés suivant leurs affinités naturelles, mais simplement juxtaposés dans un domaine où le nombre est bien petit de ceux qui possèdent une compétence particulière. Si le mode de réglementation que nous avons analysé en détail présente un si grand intérêt et paraît susceptible d'une extension si considérable, c'est précisément parce qu'en fait il s'exerce avec le concours de groupements qui ont conscience de leurs intérêts collectifs propres, mais qui ne sont consultés que sur ces intérêts seuls. Ce système peut évidemment s'étendre en tout domaine où se constituent des groupements de spécialistes qualifiés pour parler au nom de leurs associations.Mais il nous semble incontestable que la politique générale exclut, par sa nature même, par son étendue, par la nécessaire prédominance des intérêts généraux qu'elle comporte, toute constitution d'associations particulières spécialisées de ce genre. Et dès lors on ne voit point de quelle façon l'idée du referendum peut s'accorder avec le régime de collaboration des compétences tel que nous l'avons défini.

M. Grunebaum-Ballin invoque à l'appui de ses imaginations la haute autorité de M. Joseph Barthélemy. Mais le

système proposé par celui-ci n'a rien de commun avec de tels projets (1); il consiste simplement à remplacer les notions de souveraineté et de délégation dans notre droit constitutionnel par celle de service public. Le Parlement, dans cette conception, par exemple, assurerait le service public de législation. Il est clair qu'il n'y a aucun lien entre les deux idées. Autant celle de M. Grunebaum-Ballin nous semble dépourvue de fondement sérieux, autant celle de M. J. Barthélemy nous paraît en plein contact avec l'évolution des faits et susceptible de fournir, en cas de besoin, une base juridique aux extensions possibles et désirables de la réglementation mixte dans les différents domaines sociaux. Rien de plus rationnel en effet que d'organiser une collaboration régulière et même obligatoire des diverses collectivités nationales organiques, compétentes et intéressées, avec l'organe chargé du service de législation pour la société tout entière. Mais il ne saurait exister aucun rapport entre ces consultations de groupements représentatifs *d'intérêts particuliers* bien précis et le referendum qui ne saurait en tout cas exprimer qu'une *opinion générale* assez vague.

(1) Cf. **Rev. Pol. et Parl.**, 10 avril 1917, p. 14.

CHAPITRE IV

Critique de l'application du principe par la loi

Dans les pages qui précèdent, nous avons tenté de montrer de façon aussi objective que possible les conséquences du principe de réglementation mixte. Elles semblent bien devoir aboutir à une meilleure organisation du travail et à un raffermissement de la paix sociale. Aussi avons-nous jugé comme un progrès le compromis réalisé par les lois du 23 avril et du 2 août entre les idées de réglementation légale et de réglementation autonome. Mais, au point où nous sommes arrivés, une question ne peut manquer de surgir devant nous : de ce principe nouveau les lois dites de huit heures ont-elles fait une application correcte? Le gouvernement, pour des motifs de fait ou des préoccupations d'ordre théorique, par négligence ou par crainte, n'a-t-il pas laissé subsister dans son œuvre des lacunes ou des erreurs? Une exacte appréciation est ici d'importance pour éviter des confusions fâcheuses. Un principe en effet peut avoir du succès pour des raisons fort étrangères à sa valeur même. Il peut échouer pour des causes purement extérieures. Il est donc nécessaire, si des erreurs se sont glissées dans l'interprétation de l'idée de réglementation mixte, de dégager le principe lui-même de l'esprit et des conditions dans lesquelles la réforme a été réalisée.

SECTION I

LES LACUNES DE L'ENTENTE INTERSYNDICALE

ET LE ROLE DU GOUVERNEMENT

C'était pendant la période d'élaboration de la loi que l'influence du pouvoir pouvait s'exercer avec le plus d'efficacité; son office devait être celui d'un conseiller sage mettant à la disposition des parties son expérience, ses moyens d'information et d'action, et son esprit pondérateur. En transférant aux groupements professionnels une part de la tâche qui lui incombait jusque-là, il devait les mettre soigneusement en garde contre eux-mêmes. Sans doute rien n'est plus difficile, et l'histoire le démontre bien, que de consommer une abdication sans déterminer dans le corps social de graves convulsions ultérieures. Mais celle que réalise la loi de huit heures bénéficiait de circonstances favorables : elle a été pourtant si insuffisamment préparée et réfléchie, si hâtivement conduite qu'elle risque de compromettre les conséquences heureuses que l'on était en droit d'attendre de l'innovation légale.

Nous nous défendons d'apprécier la valeur pratique de la réduction de la journée de travail. Nous y voyons en effet des avantages incontestables mêlés à des dangers non moins flagrants. Seule l'expérience pourra départager les apologistes et les détracteurs de la réforme. Mais ce qui demeure incontestable, c'est, d'une part que la question n'était pas au point et, d'autre part que des considérations extra-économiques ont été décisives pour la solution adoptée. Ces deux faits risquent de compromettre gravement le succès de l'innovation de 1919.

L'idée d'accord entre les contractants est en effet à la base de toute la réglementation mixte. Et c'est à très juste titre, car l'harmonie réalisée au sein d'un groupement entre les divers intérêts qui s'y expriment constitue le meilleur préservatif contre les erreurs possibles. Mais encore faut-il que cet accord soit réel. Il est faussé dès que l'une des parties se trouve en mesure d'imposer sa volonté et de faire prévaloir ses intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général de la profession. Ce contractant est en fait le maître du contrat. Or nous craignons que dans l'ensemble, en ce qui concerne la loi du 23 avril, l'entente n'ait guère été que de surface; au fond, elle a presque toujours été viciée. Quand elle se faisait, c'était d'ordinaire pour des motifs extraprofessionnels et la désunion d'esprit, sinon de fait, subsistait dans des questions sur lesquelles il eût été nécessaire d'avoir des vues étroitement communes. Si les délégués ouvriers réclamaient impérieusement la journée de huit heures, c'était pour des raisons d'ordre économique sans doute, mais aussi et surtout avec le souci de profiter de circonstances politiques extrêmement favorables pour faire triompher une revendication à laquelle les méthodes de propagande suivies jusque-là donnaient aussi une couleur politique incontestable. Les délégués patronaux de leur côté, se sentant submergés par les événements, ne refusaient point de se laisser entraîner par le courant, mais ils maintenaient des réserves très nettes et fortes du pur point de vue économique, de sorte que leur consentement apparaissait comme contraint et forcé. Et ceci est très grave. Puisque dans la législation nouvelle en effet, il s'agit uniquement pour le législateur d'arrêter une formule générale, un principe dont les intéressés devraient déterminer eux-mêmes les modalités d'application, il semble qu'on ne puisse apporter trop de soins et de prudence à dégager cette formule. Un principe économique est comparable à une moyenne statistique bien faite : établi sur des observations exactes et nombreuses, il aura chance d'être juste et bienfaisant; sinon, son application entraînera nécessairement des mécomptes et des troubles. Cette constatation évidente, bien méditée, aurait dû inspirer l'attitude du gouvernement. Sa fonction sans doute était fort délicate;

cependant, puisqu'il intervenait en tiers, sans intérêts directs dans le débat, il lui était plus facile qu'à tout autre de calmer les impatiences exagérées et de maintenir l'attention des uns et des autres sur le point de vue économique qui devait, seul, dominer toute la matière. Sa position lui permettait d'être impartial : il aurait donc dû, par l'organe de ses représentants, s'efforcer d'apprécier uniquement à leur valeur intrinsèque les arguments fournis; si l'une des parties avait raison, mais se trouvait dans l'impossibilité de faire prévaloir son avis par suite de l'obstination égoïste d'un adversaire plus fort, son devoir était de venir au secours du plus faible pour assurer le succès de l'intérêt général et du bon droit. Si le pouvoir néglige cette fonction essentielle de tuteur et d'arbitre, à quoi sert son intervention? à quoi bon poser l'idée de réglementation mixte? Or, nous devons constater avec regret que le gouvernement ne comprit point suffisamment sa tâche et ne l'assura pas avec la vigilance et l'impartialité nécessaires. La réduction de la journée de travail est une réforme complexe dont les répercussions économiques sont considérables. En décréter l'application dans une période de désorganisation profonde, sans être fixé sur ses conséquences possibles, c'était une imprudence inouïe sur laquelle le devoir strict du pouvoir était d'attirer avec insistance les préoccupations des intéressés. Il préféra considérer le problème comme résolu avec la même légèreté que ces deux parlementaires affirmant dans la séance du 17 avril que « la preuve » était faite « au point de vue scientifique » que la réduction de la journée ne diminuait en rien le rendement et même l'augmentait (1). La vérité, c'est que l'on n'en savait absolument rien et que l'on n'en sait rien encore aujourd'hui. Il paraît seulement vraisemblable que la solution varie avec les diverses industries. Le Gouvernement a d'ailleurs reconnu son erreur et son imprudence puisque, dix mois après le vote de la loi, le Ministre du Travail, M. Jourdain, crut devoir ouvrir une enquête sur les rapports entre la productivité et la durée

(1) **Trav. prép., p. 118.**

du travail (1). Aveu tardif mais clair que son prédécesseur avait obéi à un parti-pris qui n'avait rien de scientifique.

Pourquoi cette attitude, dont nous pourrions multiplier les exemples? Pour des motifs également regrettables. Le pouvoir public avait tout le premier fait la constatation que nous avons relevée plus haut, à savoir que le jeu de bascule du monde du travail attribuait de nos jours une situation prépondérante aux syndicats ouvriers. La perspective d'entrer en conflit avec cette puissance formidable n'était pas sans l'inquiéter. Il préféra un parti plus sûr et s'en fit l'allié constant. La lecture des procès-verbaux de la Commission interministérielle des traités du travail suffit pour s'en convaincre. De propos délibéré, les deux ministres présents ferment l'oreille aux objections de la délégation patronale, notamment à la déclaration du 2 avril dont les prévisions étaient à notre avis d'un pessimisme exagéré, mais qui faisait valoir des arguments de fond très sérieux. On ne peut écarter tout à fait l'impression que le gouvernement n'osa point refuser une certaine satisfaction à la prétendue « vague de paresse », pourtant stigmatisée jadis par l'un de ses membres les plus éminents et que cette considération fut prépondérante dans sa conduite.

A notre point de vue, répétons-le, la valeur intrinsèque de la réforme des trois Huit est assez secondaire et nous considérons comme beaucoup plus importante et plus féconde l'idée de réglementation mixte qui domine la loi. Toutefois,

(1) Cette enquête a abouti en mars 1920 à constater que la journée de 8 heures avait abaissé la production de 20 %. Cette proportion paraît un peu trop conforme à la réduction horaire du travail pour qu'on puisse y ajouter une foi absolue; en toute impartialité, nous l'estimons suspecte. — Les socialistes d'ailleurs contestent le chiffre en se fondant sur le fait que les inspecteurs du travail, chargés de cette délicate besogne, y étaient insuffisamment préparés et ont dû s'en rapporter aux affirmations des industriels. Ils ajoutent — et ceci est un aveu partiel — que la promesse du maintien de la production par les ouvriers était subordonnée au développement du machinisme et à l'application des méthodes rationnelles de travail. Or rien n'aurait été fait en ce sens. Telles sont du moins les déclarations faites à **Excelsior** par un militant de la Fédération des Métaux. Cf. **La Réforme économique**, 10 mars 1920.

on ne saurait méconnaître la répercussion que ne peut manquer d'avoir sur la vitalité du principe la valeur pratique de la première application législative qui en est faite. Et c'est précisément parce que nous croyons le principe fécond, bienfaisant et juste que nous déplorons les erreurs qui en ont vicié le fonctionnement et risquent de le compromettre de façon durable.

Sur un second point et pour les mêmes raisons une critique analogue s'impose. Comment ne point s'étonner qu'en matière si grave une telle précipitation ait été apportée à l'élaboration et au vote de la loi? Comment ne pas souligner le sophisme dont se servit le pouvoir pour enlever en huit jours les approbations de la Chambre et du Sénat? Ce fut l'accord du 17 avril dans la métallurgie, si remarquable à d'autres égards, qui devint en partie l'occasion et la cause d'un empressement irréfléchi et d'une généralisation abusive également dangereux pour les véritables intérêts du travail. « Les faits devancent la loi » disait le rapporteur au Sénat. C'était tout à la fois un argument en faveur du projet et une invitation au Parlement à ne pas laisser la loi demeurer en retard sur les faits. L'invitation ne fut que trop entendue. Car si les délibérations des intéressés dans la Commission interministérielle avaient eu un résultat évident, c'était précisément de montrer que les diverses industries par leurs exigences professionnelles distinctes et leur état d'inégal avancement technique ne pouvaient s'accommoder d'un régime absolument uniforme (1). D'ailleurs, l'accord du 17 avril qui admettait l'application immédiate de la loi dans certaines industries où le machinisme joue un rôle prépondérant et permet de réduire proportionnellement le rôle de la main-d'œuvre humaine, ne signifiait nullement que toutes les industries nationales se trouvassent dans les mêmes conditions. En fait, dans la métallurgie et autres industries analogues, la journée de huit heures s'appliquait déjà dans bien des ateliers et de plus le système des trois équipes par jour

(1) Cf. Procès-verbaux de la Conférence des Traités du Travail, **Travaux prép.**, passim, notamment pp. 6, 8, 9, 14, etc.

en cas de production continue y apparaissait bien plus facile et relativement moins onéreux que partout ailleurs. Il fallait donc se garder d'étendre abusivement la portée de cet accord. Là encore la perspicacité du pouvoir se montra en défaut. Il crut ou parut croire que l'adhésion anticipée d'un groupe important d'industries nationales à la réglementation projetée rendait certaine l'adaptation de toutes les autres à la même réglementation. Et il agit en conséquence. Il est même indubitable que la conclusion d'un contrat collectif entre les représentants des deux Fédérations nationales dans les industries métallurgiques et analogues a été pour beaucoup dans la résolution prise par le ministre du travail de ne rédiger en fait de règlement d'administration publique que pour l'ensemble du territoire, méthode dont nous avons reconnu l'utilité, mais qu'il ne faudrait cependant point considérer comme seule applicable.

On peut donc croire que l'ancienne tendance à la législation uniforme et rigide n'a pas complètement cédé devant l'esprit nouveau. Cette survivance se marque de façon fâcheuse dans la forme même de la loi. Il nous semble qu'il eût été facile d'assouplir beaucoup le cadre qu'elle trace en y fixant, au lieu du maximum de huit heures, une double limite maxima : l'une de huit heures, qui n'aurait pu être dépassée que d'accord entre patrons et ouvriers, l'autre de 9 ou 10 heures que cet accord lui-même aurait été impuissant à franchir. Entre ces deux limites, il y aurait eu une marge suffisamment élastique pour permettre aux conventions collectives d'y déployer la liberté dont elles venaient d'être dotées. Avec le système actuel le résultat est un peu le même, grâce au jeu des dérogations, mais le fonctionnement en est beaucoup plus raide et la tutelle de l'Etat, sans être plus efficacement protectrice, pèse d'un poids beaucoup plus lourd. A certains égards, on peut même dire que la collaboration des associations professionnelles à la réglementation d'administration publique apparaît un peu comme un leurre et l'on pourrait renouveler pour elles la comparaison du lit de Procuste. Même d'accord, en effet, les patrons et les ouvriers ne peuvent dépasser le maximum fixé sans se mettre en contravention avec la loi et risquer les sanctions de l'ins-

pection du Travail. Sans doute des dérogations sont admises, et parfois si nombreuses qu'elles aboutissent en fait à rendre la journée de neuf heures normale (1). Mais d'une part les formalités réglementaires rendent ce procédé d'un emploi un peu difficile; puis c'est un expédient de pure forme et, somme toute, absolument hypocrite. Pourquoi poser un principe dont on ne peut assurer l'observation légale qu'en l'estropiant sans cesse en fait? N'eût-il pas mieux valu agir avec franchise et n'avoir pas l'air de concéder à regret et avec des arrière-pensées aux Syndicats une autonomie que l'on s'efforce de leur rogner par des formalités inutiles et agaçantes.

On peut regretter à ce point de vue que l'idée d'homologation des conventions collectives n'ait pas triomphé dans la pratique. Elle se heurtait, il est vrai, non seulement à la routine, mais encore à cet argument spécieux que la ratification par le pouvoir d'un contrat collectif aboutit à détruire ce contrat, en lui conférant une durée et une rigidité que les parties n'ont pas songé à lui donner. Il faudrait alors admettre l'homologation provisoire, à terme, ou comportant la faculté de révision. Cette amélioration ne semble du reste pas impossible dans l'état actuel de la procédure et il est probable qu'il faudra en venir là, si la réglementation mixte s'acclimate en France, car ce procédé est le seul qui lui permette de jouer sans contrarier ni la liberté nécessaire des parties ni le droit de surveillance et de contrôle non moins indispensable de l'Etat.

(1) Voir en particulier le règlement d'administration publique du 14 décembre 1919 qui établit la possibilité de deux cent cinquante heures supplémentaires par an dans la teinturerie de plumes pour surcroît extraordinaire de travail!

SECTION II

L'ERREUR ÉCONOMIQUE DE LA LOI

Les précédentes critiques relèvent des déviations auxquelles les conditions de fait dans lesquelles la loi fut votée et s'applique actuellement peuvent donner une importance considérable, mais qui, cependant, ne sont que des erreurs de détail. Celle qui nous reste à formuler revêt une gravité bien plus grande, car elle vise l'oubli d'un élément essentiel, atteint le principe lui-même et vicie par suite tout le fonctionnement de la réforme dont elle risque de faire méconnaître et la véritable portée et l'utilité réelle. Nous voulons parler de l'exclusion de tout représentant des consommateurs dans l'élaboration et le système d'application de la loi.

Hâtons-nous de reconnaître qu'ici la faute incombe bien plus aux circonstances qu'aux pouvoirs publics. La France est très en retard dans l'organisation des associations de consommateurs, et pourtant les intérêts de ceux-ci, par leur nombre, leur importance et leur complexité, ne sauraient être exprimés que par des délégués de groupements qualifiés. Il n'est pas possible de représenter des individus épars. Mais, malgré le développement très remarquable pris pendant la guerre par les coopératives de consommation, qui constituent, croyons-nous, la meilleure forme des associations de consommateurs, ces groupements ne syndiquent pas encore une proportion assez considérable des intéressés pour être autorisés à parler en leur nom. Pour certaines catégories de produits, ils sont même tout à fait inexistants. Il y avait donc là une difficulté très sérieuse. Etait-ce un motif pour la traiter par prétérition? Nous ne le pensons guère et l'on aurait pu, du moins, suppléer par des moyens de fortune à l'organisation insuffisante des consommateurs. L'un de ces

moyens aurait été de faire représenter leurs intérêts de façon spéciale par des délégués du Gouvernement. Un autre, très supérieur dans les cas où il était applicable, consistait à s'inspirer de l'initiative de l'Allemagne qui, dans ses *Offices du Commerce extérieur*, a donné une place importante aux consommateurs dans la fixation du prix des denrées en désignant comme organes de leurs revendications des patrons et des ouvriers d'industries particulièrement grandes consommatrices de ces denrées (1). De même, dans le Conseil Economique d'Etat (Reichswirtschaftsrat) créé en février 1920 et chargé d'examiner les projets de loi de nature politico-économique ou économico-sociale avant leur présentation au Parlement ou de prendre l'initiative des réformes de même nature, les consommateurs ont reçu 20 places sur le total des 200 membres qui constituent cette Assemblée (2). Il y a là une idée d'avenir. En tous cas nulle attitude ne pouvait être plus déplorable que l'abstention absolue pratiquée en France. Dans toutes les questions où les réformes du travail se lient à la productivité, il faut bien admettre que les consommateurs ont leur mot à dire, puisque toute variation dans le rendement se traduit par des fluctuations dans les prix. Malgré les recommandations de Bastiat mourant, on oublie encore trop que « la satisfaction » est le but dernier de l'Economie Politique et qu'en conséquence, il ne faut jamais faire abstraction du point de vue des consommateurs. Non pas sans doute qu'on doive tomber dans l'excès contraire et leur donner voix prépondérante. Lorsqu'il s'agit de mesures d'utilité sociale comme celles qui concernent l'amélioration du sort des travailleurs, ce sont les besoins de ceux-ci qu'il faut considérer avant tout. Mais, même à cet égard, on ne peut

(1) Au point de vue de l'importance proportionnelle des divers éléments, on peut citer la Commission préparatoire de Dusseldorf où les producteurs sont représentés par huit patrons et huit ouvriers; les commerçants par deux patrons et deux ouvriers; les consommateurs par six patrons et six ouvriers.

(2) Cf. **La Réforme Economique,** 20 février 1920. La même revue note qu'en France le Conseil Economique du Travail, fondé par la C. G. T. (et qui d'ailleurs ne semble guère viable), comprend des représentants des coopératives de consommation. (**Id.,** 16 janvier 1920).

espérer résoudre efficacement le problème, si l'on s'obstine à en négliger un élément essentiel. Que l'on veuille bien en effet donner l'importance qu'elle mérite à cette idée que l'introduction des consommateurs dans la question de la limitation du travail, si elle complique évidemment les réformes en théorie, constitue cependant, si paradoxale que puisse sembler cette affirmation, le meilleur moyen de simplification pratique et le plus solide élément de concorde imaginable. Sans les consommateurs du reste, la difficulté pourra bien être résolue sur le papier, quelques améliorations réelles et même importantes pourront être apportées mais on ne surmontera jamais l'obstacle véritable; on se contentera de le reculer. Et tant que cette lacune ne sera pas comblée, sous une forme ou sous une autre, la loi du 23 avril ne pourra trouver qu'un succès partiel et risquera même d'éprouver un échec absolu.

Nous avons montré en effet que la condition de l'application efficace de la loi c'était la substitution à la lutte de classes de la bonne entente professionnelle, de la collaboration intime entre ouvriers et patrons du même métier. Or, s'il n'est point douteux qu'employeurs et employés ont des intérêts communs, il est trop certain que la perception de ce motif essentiel d'accord leur est trop souvent voilée par leurs intérêts de classe. Pour les ramener à la saine appréciation de la réalité, rien ne vaudrait la présence effective du consommateur, car celui-ci représente une troisième catégorie d'intérêts, qu'il est fort possible à notre avis, de concilier avec les deux précédentes par une étude sérieuse du mécanisme de l'échange, mais qui commence pourtant par se manifester en opposition avec elles. Pour les patrons et les ouvriers, le consommateur c'est, dans une certaine mesure, l'adversaire commun. En face de lui, la solidarité des deux groupes de producteurs se fait aussitôt plus claire, plus vive et l'union peut se réaliser d'elle-même, se maintenir d'elle-même aussi, car le motif qui la cimente est toujours présent. Mais heureusement, par une *harmonie* qui eût charmé l'école optimiste, cet adversaire est en même temps un collaborateur indispensable, puisque c'est exclusivement pour lui que l'on travaille. Bien plus : l'exploitation du consommateur ne

saurait manquer de se retourner contre le producteur lui-même et de se transformer en auto-exploitation, puisque chacun de nous réunit en lui-même ces deux qualités.

Seulement, cette vue qui s'impose à tout théoricien échappe dans une très large mesure aux hommes mêlés à la vie pratique, si l'on ne prend pas les moyens nécessaires pour la leur remettre constamment sous les yeux. Pour les patrons et les ouvriers de chaque métier surtout, facteurs immédiatement agissants de la production, ce sont leurs intérêts directs de producteurs particuliers qui leur paraissent de beaucoup les plus importants. Ils ne réalisent pas la vérité de ces répercussions économiques auxquelles nous venons de faire allusion et ils aperçoivent beaucoup plus le consommateur sous son premier aspect, celui de l'adversaire, qui sous le second, cependant inséparable du premier, celui du collaborateur. Surtout, ils ne comprennent point que le consommateur, c'est eux-mêmes, tout aussi bien que les acheteurs habituels de leur produit propre. Nous saisissons ici sur le fait comment un intérêt particulier immédiat peut conduire, si on l'isole, à méconnaître l'intérêt général et à se méconnaître soi-même en dernière analyse, par suite de la myopie que développe nécessairement tout égoïsme collectif de corporation, de métier, d'association quelconque. Prenons un exemple : le fabricant de vêtements, patron et ouvrier, se dit qu'il réalisera un avantage en élevant ses prix parce qu'il n'est lui-même consommateur de vêtements que pour une proportion infime de son budget familial; il augmentera donc ainsi son actif de façon très appréciable, tandis que son passif ne sera affecté que d'une dépense supplémentaire presque nulle. Mais il oublie que le producteur de blé majorera son prix de vente pour équilibrer la dépense nouvelle que lui occasionne, à lui et au personnel qu'il emploie, la hausse du vêtement. De même l'entrepreneur de constructions, le cordonnier, etc. Puis et surtout, chaque producteur se fera le même raisonnement que le couturier et finalement celui-ci verra tous les articles de son budget propre successivement grevés des augmentations de prix de vente réalisées par tous les autres corps de métiers. Une fois mise en mouvement cette chaîne sans fin de la vie économique, elle peut

tourner sans arrêt dans son cercle vicieux. Comme les produits ne s'échangent que contre les produits notre fabricant de vêtements verra son passif s'accroître dans une proportion corrélative à l'augmentation de son actif. Et, s'il n'a pas compris, il n'aura plus qu'à recommencer.

Ces considérations d'économie théorique ne constituent pas un hors-d'œuvre, car elles dominent toute la question. Elles expliquent les difficultés d'application pratique de la loi de huit heures et le peu de succès relatif de l'innovation réalisée par l'idée cependant excellente de réglementation mixte. L'absence des représentants des consommateurs a permis aux patrons et aux ouvriers de perdre de vue ces considérations pourtant si élémentaires qu'on s'étonne qu'elles aient pu leur échapper. Il n'est point douteux toutefois qu'elles ont été méconnues. La preuve est bien facile à faire : il suffit de rappeler que tous les patrons, sans exception aucune, ont annoncé à leur clientèle habituelle que la réduction de la journée de travail les forçait à élever leurs prix de vente. En rejetant ainsi sur les consommateurs les frais supplémentaires qui en résultaient pour eux, ils obéissaient à l'impulsion instinctive de la loi du moindre effort. Mais auraient-ils pu s'y abandonner avec une nonchalance aussi complète si les consommateurs avaient été partie active à la discussion et à l'application de la loi. Certainement non, car ceux-ci auraient défendu leurs intérêts, auraient marchandé et, sinon empêché, du moins restreint dans de fortes proportions la hausse des prix de vente. Peu importe, dira-t-on. Cela importe infiniment au contraire, car il suffit de réfléchir un instant pour voir que la lacune créée par l'exclusion des consommateurs ouvre dans la possibilité d'application de la loi une fissure par laquelle s'écouleront fatalement la plupart des avantages que l'on était en droit d'attendre de la collaboration des intéressés avec le législateur. Les ouvriers peuvent bien à présent s'engager dans les contrats collectifs à « s'adapter sympathiquement au développement du machinisme et aux méthodes rationnelles de travail » pour maintenir leur rendement antérieur; les patrons peuvent bien promettre qu'ils s'efforceront d'équilibrer la diminution de production par un perfectionnement compensateur de

l'outillage. Toutes ces promesses ne seront pas tenues ou ne le seront que dans une très faible mesure parce qu'il est trop facile de les éluder en fait (1). Pourquoi le patron améliorerait-il son outillage, si l'augmentation des prix de vente, acceptée sans trop de récriminations, lui permet de récupérer sans se tourmenter de problèmes techniques, sans risquer de nouveaux capitaux, les frais supplémentaires que lui cause l'accroissement relatif des salaires? Pourquoi l'ouvrier s'efforcerait-il de maintenir ou d'augmenter sa production malgré la diminution de la journée de travail, si l'augmentation des prix de vente permet au patron de lui conserver pour huit heures le même salaire que pour neuf ou dix? Nous voulons croire qu'il l'essaiera parce que le souci de tenir son engagement l'y incitera tout d'abord. Mais il songera bientôt — et les agitateurs professionnels se chargeront de le lui rappeler — qu'il fait acte de dupe volontaire et procure bénévolement ainsi un bénéfice supplémentaire au patron, puisque celui-ci avait pris les dispositions nécessaires pour ne pas souffrir pécuniairement d'une diminution de la production. D'autre part, s'il fait effort pour maintenir sa production antérieure, il en ressentira en fin de journée une fatigue supérieure à celle que lui causaient neuf ou dix heures de travail modéré (2); c'est là une application normale de la loi du rendement non proportionnel sur laquelle on a fait un systématique silence pendant toute l'élaboration de la législation huit heuriste. En fait, il donnerait donc un effort supérieur pour obtenir le même salaire. C'est lui qui serait en perte. Et l'on peut compter que des considérations spécieuses d'équité interviendront ici pour justifier à ses propres yeux la diminution délibérée de sa production. Le fait que le patron de son côté éludera en totalité ou en partie sa promesse d'amélioration technique permettra en outre à l'ou-

(1) Cf. Les déclarations rapportées plus haut d'un militant de la Fédération des Métaux à **Excelsior**. Nous n'en avions point connaissance lorsque nous écrivions ces lignes, mais elles viennent étayer notre thèse d'une forte présomption.

(2) Déclaration faite par les ouvrières aux pièces de l'imprimerie X... de Rennes.

vrier de se regarder en conscience comme délié dans une mesure corrélative de son obligation propre. Et le résultat nécessaire de toutes ces causes partielles que nous indiquons brièvement sera un déficit dans la production nationale.

Par malheur lorsque ce déficit sera constaté, on en accusera la loi de huit heures et l'on proclamera peut-être la faillite du principe de collaboration des intéressés avec le législateur, qui n'aura pu empêcher ces fâcheux résultats de se produire. Le reproche serait fondé dans le premier cas sur une généralisation abusive, dans le second, sur une erreur absolue. Si la collaboration des intéressés ne donne que des résultats médiocres dans l'application de la loi du 23 avril, c'est parce que l'on n'a pas eu recours à tous les intéressés. Nous avons fait de cette affirmation la démonstration négative en prouvant que l'exclusion du consommateur permet la facile augmentation des prix de vente des produits fabriqués et délivre par conséquent le producteur du souci de compenser la diminution de la journée par une augmentation du rendement horaire. Et il est facile de voir que le résultat final de cette stagnation économique sera de maintenir les ouvriers dans la même situation pécuniaire qu'auparavant malgré l'augmentation apparente du salaire. La démonstration positive n'est pas moins évidente. Si les consommateurs en effet avaient été représentés par des délégués d'associations nombreuses et disciplinées, ils eussent été en position de montrer aux ouvriers et aux patrons que, pour être réellement efficaces, pour constituer un véritable gain, les avantages résultant de la journée de huit heures ne pouvaient s'obtenir que par un effort simultané et concurrent des trois parties en cause : les consommateurs se seraient résignés à quelque majoration de prix; les patrons auraient pris l'initiative de réformes techniques; les ouvriers se seraient astreints à un labeur plus intense. Peut-être l'union aurait-elle était plus difficile à réaliser sur ces bases; mais elle eût été plus solide, en ce qu'elle aurait fait toucher du doigt à chacun la solidarité du monde économique et qu'elle eût été placée non sous la fragile sauvegarde de la bonne volonté de chacun, mais bien sous l'active surveillance mutuelle de tous les co-contractants. Les directeurs de la production en par-

ticulier auraient été par cette organisation nécessairement orientés dans la voie féconde du plus grand effort : mis dans l'incapacité de couvrir totalement leurs frais supplémentaires par une augmentation de prix de vente, ils n'auraient eu d'autre éventualité que de réduire le prix de revient de l'unité fabriquée. Pour atteindre ce but deux seuls moyens paraissent possibles : soit sacrifier la qualité du produit, soit recourir aux améliorations techniques. Le premier leur eût été rendu difficile ou même impossible par l'étroite surveillance des associations de consommateurs appuyée sur le jeu normal de la concurrence organisée. Ils auraient donc été acculés à la seule issue qui leur demeurât ouverte : celle du perfectionnement technique; elle représente bien pour eux l'effort maximum, mais elle apporte aussi l'unique solution efficace puisqu'elle permet de dégager un profit supplémentaire, donc une richesse sociale nouvelle, au lieu que l'application de la loi de huit heures, telle qu'elle a été conçue, a réalisé des changements de pure apparence dans la répartition bien plus qu'un progrès véritable dans la productivité.

Conclusion

Arrivés au terme de cette étude limitée à un point particulier de la législation ouvrière, force nous est, pour dégager une conclusion et porter un jugement, de jeter autour de nous un coup d'œil plus large afin d'apprécier la valeur de la loi du 23 avril 1919 non pas seulement de façon intrinsèque, mais dans ses rapports avec l'évolution actuelle du Code du Travail. A cet égard, nous avons le droit d'envisager l'avenir avec un certain optimisme. Les signes sont nombreux et concordants de l'apparition d'un esprit nouveau et hardiment constructeur — ou reconstructeur. C'est dans le domaine de l'organisation ouvrière que se marque le plus évidemment cette « révolte des faits contre le Code » tout récemment signalée par un écrivain perspicace (1). C'est en ce domaine aussi qu'elle a obtenu ses plus beaux succès. Sous la pression continue des nécessités économiques rendues plus aiguës et plus urgentes par les destructions multiples de la Grande Guerre, la vieille conception individualiste s'effrite et, par larges pans, s'écroule. Un ordre nouveau de choses apparaît, encore chaotique, mal équilibré sans doute, mais qui permet tous les espoirs parce qu'il s'inspire du fécond principe d'association, où peuvent s'exprimer toutes les exigences de la vie. Aux lois du 23 avril et du 2 août se

(1) M. G. Morin, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier

joignent la loi du 25 mars 1919, sur les conventions collectives, et celle du 12 mars 1920, sur l'extension de la capacité civile des syndicats, pour former un ensemble fort encourageant, bien conçu et dont les diverses parties se complètent et se prêtent un mutuel appui. Nous avons analysé, non sans regret, mais avec une sympathie impartiale, les erreurs des lois des 23 avril et 2 août. Les deux autres portent également les traces de l'incompétence, de la timidité et des préoccupations extra-économiques d'un législateur mieux pourvu de bonnes intentions que de capacités techniques. Mais peut-être ces erreurs s'atténuent-elles par la réaction de l'ensemble. Et d'ailleurs convient-il, en face d'une poussée comme celle qui se dessine, de scruter les détails de si près? La construction nouvelle n'est pas parfaite sans doute; mais elle se prête à l'aménagement et surtout elle a le grand mérite d'avoir forcé à démolir jusqu'aux fondements l'étouffante prison qui s'élevait jadis à sa place.

Nous croyons en particulier trouver dans le principe directeur des lois des 23 avril et 2 août les plus heureuses promesses d'avenir. Sa valeur essentielle, c'est qu'il procède d'un sage empirisme et qu'il équilibre suivant les données du bon sens la légitime autonomie des associations professionnelles et le droit éminent de l'Etat (1). Ainsi, suivant l'heureuse expression de M. G. Pirou (2), le contrat collectif pourra non seulement « servir de cadre et de trame aux rapports privés », mais encore il sera « la base et le soutien de l'intervention légale ». Et, les parties intéressées travaillant désormais sur un terrain solide, nous verrons, espérons-le, se constituer progressivement une nouvelle et souple coutume du métier; d'abord en marge du Code, peut-être, elle

(1) Cf. les excellentes remarques de M. Hauriou, dans la **Rev. Pol. et Parl.** du 10 mars 1896, pp. 556 et suiv. Après avoir montré les dangers d'une intervention de l'Etat seul, il ajoute : « L'aspect des choses change immédiatement si l'on admet une organisation collective de la Société positive, une séparation suffisante entre cette Société et l'Etat et une intervention simultanée et combinée de ces deux pouvoirs... ».

(2) G. Pirou. — **Intervention légale et contrat collectif de travail.** (Rev. d'Ec. pol. 1913, p. 733, seq.).

paraît, en tous cas, destinée, grâce aux tendances actuelles de l'Etat, à s'y incorporer peu à peu.

Le monde de la production paraît donc aujourd'hui doté d'un statut légal qu'il suffira de perfectionner au fur et à mesure des circonstances pour l'adapter à toutes les nécessités du travail national. Si nous voulons obtenir de la nouvelle législation ouvrière tous les fruits qu'elle semble capable de nous donner, c'est à présent l'organisation des consommateurs qui doit faire l'objet de nos préoccupations les plus vives. Seule en effet, elle permettra d'activer le progrès qui sans elle ne saurait avancer que *pede claudo*. Seule elle permettra de stabiliser, en faisant office de contrepoids, l'équilibre économique que notre analyse nous a fait apparaître si fragile et si chancelant. Mais ici encore le développement de la coopération nous autorise à escompter une solution heureuse en offrant la possibilité de régler et d'éclairer les efforts de la production que l'insuffisante organisation actuelle force de travailler à l'aveugle.

Faut-il ajouter aux raisons déterminantes de notre optimisme relatif, l'innovation réalisée dans le Traité de Versailles par l'établissement d'une embryonnaire législation internationale du Travail? Peut-être, mais à titre tout à fait subsidiaire et sans nous départir d'une méfiance très justifiée. Autant les transformations du Code du Travail nous semblent inspirées du souci du réel, autant la législation ouvrière internationale nous paraît enfachée d'une funeste idéologie. Nous ne voulons pas nier qu'une entente mondiale entre les producteurs ne puisse avoir de très utiles résultats. Mais ce serait une pure utopie que de prétendre soumettre dans tout l'univers à des règles uniformes des ouvriers dont la productivité varie dans les proportions considérables avec le milieu, la race et les climats, dont les aspirations professionnelles sont souvent divergentes et dont le *standard of life* diffère un peu partout. Du reste, les organes internationaux du Travail, constitués au sein de la Société des Nations ne semblent point se faire d'illusions sur leurs possibilités d'action pratique. Les décisions de la Conférence de Washington sont, comme on le sait, d'acceptation facultative pour les divers

pays qui ne s'empressent nullement de les ratifier. L'action du Bureau international du Travail est dépourvue de toute sanction réelle et son existence elle-même paraît subordonnée à celle — si précaire — de la Société des Nations. L'un des délégués anglais à Washington, M. W. A. Appleton, secrétaire de la Fédération Générale des Trade-Unions britanniques, n'a point caché que l'établissement de l'uniformité industrielle internationale lui paraissait impossible et il ne croit même pas que les ouvriers des différentes nations acceptent les décisions de la Conférence. Quant au délégué patronal Français, M. Louis Guérin, il a rapporté des travaux de la Conférence l'opinion, partagée par de nombreux collègues, de la parfaite inutilité de son déplacement (1).

La disposition de l'article 7 de la loi du 23 avril qui prescrit la révision obligatoire des règlements d'administration publique « lorsque les délais et conditions qui y seront prévus seront contraires aux stipulations des conventions internationales sur la matière » nous paraît donc un peu superfétatoire. Il ne sera pas sans doute une cause bien puissante de l'instabilité des prescriptions administratives sur l'organisation du travail. Nous ne pensons pas que l'internationalisation éventuelle de la législation ouvrière ait une influence suffisante pour modifier les résultats auxquels nous a conduits l'observation des faits. Et nous ne croyons point qu'il soit contraire à la méthode scientifique d'en faire abstraction dans la conclusion à laquelle nous nous sommes arrêtés et qui peut se résumer en cette formule : fécondité et bienfaisance du principe de réglementation mixte pourvu qu'il soit compris dans son acception véritable et ne subisse pas dans son fonctionnement des restrictions arbitraires qui en faussent le mécanisme normal et en dénaturent la portée.

FIN

(1) Cf. « **La première Conférence internationale du Travail**, par ***. **Correspondant** du 25 déc. 1919.

Vu par le Professeur :

G. GIDEL.

Vu :

Le Président de la Thèse, Doyen de la Faculté,

CH. TURGEON.

Vu et permis d'imprimer :

Rennes, le 14 Mai 1920.

Le Recteur,

L. GERARD-VARET.